Studii Juridice

341
S63

Elisabeta Slabu

Buna administrare în spațiul administrativ european

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II 453 002
BCU IASI

Editura C.H. Beck

II 453 002
BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

STUDII JURIDICE

Buna administrare în spaţiul administrativ european

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

SLABU, Elisabeta

Studii: Facultatea de Ştiinţe Economice şi Administrative, Universitatea „Dunărea de Jos" Galaţi, profilul Ştiinţe Administrative, specializarea Administraţie Publică (1993-1997); Facultatea de Drept, Universitatea „Dunărea de Jos" Galaţi, Specializarea Drept (2005-2009), doctor în drept – Drept administrativ, Facultatea de Drept, Universitatea Bucureşti, 2017.

Activitate: funcţionar public în cadrul administraţiei publice locale, DGASPC Galaţi (din 1997 şi până în prezent); lector universitar, Facultatea de Ştiinţe Juridice, Sociale şi Politice, Universitatea „Dunărea de Jos" Galaţi (2017).

Publicaţii: autor şi coautor a numeroase lucrări şi studii de specialitate, dintre care menţionăm: *Elemente de procedură civilă şi administrativă*, 1999, coautori Viorel Daghie, Ioan Apostu, Elisabeta Guriţă (Slabu); *Etică şi deontologie*, 2004, coautori: Viorel Daghie, Doina Mihăilă, Elisabeta Slabu; *Elemente de management public*, 2005, coautori: Viorel Daghie, Doina Mihăilă, Elisabeta Slabu; *Licitaţii publice*, 2006, coautori: Carmen Nicoleta Coşug, Elisabeta Slabu; *Transparenţa – condiţie a bunei administrări în spaţiul administrativ european*, în A.U.B. Seria Drept, Partea II, 2012; *Dreptul la bună administrare în lumina Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*, Conferinţa Internaţională Exploration, Education and Progres in The Third Millenium, Facultatea de Ştiinţe Juridice, Sociale şi Politice, Universitatea „Dunărea de Jos", Galaţi, 2012; *Instrumente de control al respectării bunei administrări în Spaţiul Administrativ European*, Conferinţa Internaţională Exploration, Education and Progres in The Third Millenium, Facultatea de Ştiinţe Juridice, Sociale şi Politice, Universitatea „Dunărea de Jos", Galaţi, 2013; *Evoluţia conceptului bunei administrări în Uniunea Europeană*, Conferinţa Internaţională Universalitate, Multidisciplinaritate, Cunoaştere, Universitatea „Mihail Kogălniceanu", Iaşi, 2013; *Violenţa în familie – aspecte teoretice şi practice actuale*, Conferinţa Internaţională Exploration, Education and Progres in The Third Millenium, Facultatea de Ştiinţe Juridice, Sociale şi Politice, Universitatea „Dunărea de Jos", Galaţi, 2014, în Revista Public Administration & Regional Studies nr. 1/2014, Galaţi University Press; *Constituie buna administrare un concept de bază pentru reforma administraţiei publice în România?*, în Analele Ştiinţifice ale Universităţii „Al.I. Cuza", Iaşi, t. LXIII, Ştiinţe Juridice nr. II/2016; *The Right to Good Administration within the European System of Human Rights Protection Set Up by the Council of Europe*, în Revista Public Administration and Regional Studies nr. 2/2016, Facultatea de Ştiinţe Juridice, Sociale şi Politice, Universitatea „Dunărea de Jos", Galaţi; *The Right to Good Administration in the Court of Justice of the European Union Case Law*, în The USV Annals of Economics and Public Administration nr. 1/2017, Facultatea de Ştiinţe Economice şi Administraţie Publică, Universitatea „Ştefan cel Mare", Suceava.

341
S63

Elisabeta Slabu

785 986

Buna administrare în spaţiul administrativ european

0 000010 73428 BCU IAŞI

ACU

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Editura C.H. Beck
Bucureşti 2018

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenţia că, potrivit art. 14 şi 140 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de legea menţionată, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare sau cu amendă. Prin *reproducere*, conform legii, se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace şi sub orice formă.

Nu vă faceţi părtaşi la distrugerea cărţii!

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU şi este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Buna administrare în spaţiul administrativ european
Elisabeta Slabu

Copyright © 2018 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck.
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuţie în străinătate aparţin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
SLABU, ELISABETA
Buna administrare în spaţiul administrativ european / Elisabeta Slabu. - Bucureşti : Editura C.H. Beck, 2018
Conţine bibliografie
ISBN 978-606-18-0739-0

35

Editura C.H. Beck
Str. Serg. Nuţu Ion nr. 2, sector 5, Bucureşti
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.73
Fax: 021 410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

2 0 APR. 2018

Tehnoredactor: Cătălin Mantu

Cuprins

Abrevieri ..... **IX**

Titlul I. Dreptul la bună administrare în legislaţia şi jurisprudenţa europeană **1**

Capitolul I. Consideraţii introductive **1**
Secţiunea 1. Precizări preliminare 1
Secţiunea a 2-a. Definirea conceptelor utilizate. Elemente definitorii ale dreptului la bună administrare 12
Secţiunea a 3-a. Spaţiul administrativ european 28
Secţiunea a 4-a. Europenizarea dreptului administrativ naţional 37

Capitolul II. Dreptul la bună administrare în legislaţia şi jurisprudenţa Uniunii Europene **41**
Secţiunea 1. Dreptul la bună administrare în legislaţia primară a Uniunii Europene 41
Secţiunea a 2-a. Dreptul la bună administrare în legislaţia secundară a Uniunii Europene 52
Secţiunea a 3-a. Codul european al bunei conduite administrative – model pentru promovarea dreptului la bună administrare 56
Secţiunea a 4-a. Dreptul la bună administrare în jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene 59

Capitolul III. Dreptul la bună administrare la nivelul Consiliului Europei **69**
Secţiunea 1. Dreptul la bună administrare în Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale 69
Secţiunea a 2-a. Dreptul la bună administrare în alte documente adoptate la nivelul Consiliului Europei 74

§1. Convenţia pentru protecţia persoanelor faţă de tratamentul automatizat al datelor cu caracter personal 74
§2. Convenţia privind accesul la documentele oficiale 76
§3. Rezoluţii şi Recomandări ale Consiliului Europei esenţiale pentru recunoaşterea şi promovarea dreptului la buna administrare la nivel european ... 78
Secţiunea a 3-a. Dreptul la bună administrare în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului 82

Capitolul IV. Dreptul la bună administrare în legislaţia şi jurisprudenţa românească 88
Secţiunea 1. Dreptul la bună administrare în legislaţia românească 88
§1. Principiul legalităţii acţiunii autorităţilor administraţiei publice 88
§2. Egalitatea – principiu al dreptului şi drept fundamental al cetăţenilor români în relaţia cu autorităţile administraţiei publice 90
§3. Principiul imparţialităţii acţiunii administraţiei publice 98
§4. Principiul proporţionalităţii acţiunii administraţiei publice 114
§5. Termenul rezonabil de acţiune a administraţiei publice 117
§6. Principiul respectării vieţii intime, familiale şi private de către autorităţile administraţiei publice 122
§7. Principiul securităţii / stabilităţii raporturilor juridice în administraţia publică 127
§8. Principiul transparenţei în administraţia publică 131
Secţiunea a 2-a. Dreptul la bună administrare în jurisprudenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie 153
Secţiunea a 3-a. Dreptul la bună administrare în jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României 167

BCU IASI BIBLIOTECA CENTRALA UNIVERSITARA

Titlul II. Modalităţi de garantare a dreptului la bună administrare în spaţiul administrativ european 173

Capitolul I. Garantarea dreptului la bună administrare în legislaţia şi doctrina statelor europene 173

Secţiunea 1. Consideraţii introductive 173

Secţiunea a 2-a. Principii aplicabile administraţiei publice care asigură respectarea *dreptului la bună administrare* în spaţiul administrativ european 175

§1. Legalitatea acţiunii administraţiei publice 175

§2. Egalitatea în acţiunea administraţiei publice 195

§3. Imparţialitatea acţiunii administraţiei publice 205

§4. Proporţionalitatea acţiunii administraţiei publice 209

§5. Termenul rezonabil de a acţiona al administraţiei publice 212

§6. Respectarea vieţii intime, familiale şi private de către autorităţile administraţiei publice 215

§7. Securitatea / stabilitatea raporturilor juridice în administraţia publică 220

§8. Transparenţa în administraţia publică 222

Secţiunea a 3-a. Procedura administrativă – element de bază al garantării bunei administrări 232

§1. Conceptul de procedură administrativă în doctrina juridică românească 232

§2. Necesitatea codificării procedurii administrative 235

§3. Propuneri privind conţinutul Codului de procedură administrativă în România şi la nivelul Uniunii Europene 239

Secţiunea a 4-a. Eficienţa şi eficacitatea în administraţia publică – garanţii ale bunei administrări 245

§1. Delimitări terminologice 245

§2. Managementul calităţii în administraţia publică 248

§3. Corelaţia dintre calitatea managementului public şi buna administrare 256

Capitolul II. Controlul respectării bunei administrări în sistemul juridic european 260
Secţiunea 1. Consideraţii introductive 260
Secţiunea a 2-a. Controlul parlamentar asupra administraţiei publice 264
Secţiunea a 3-a. Controlul administrativ asupra administraţiei publice 272
§1. Definiţii şi clasificări 272
§2. Controlul administrativ intern 274
§3. Controlul administrativ extern 276
Secţiunea a 4-a. Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice 279
Secţiunea a 5-a. Controlul exercitat de autorităţi independente asupra administraţiei publice 284
§1. Importanţa activităţii desfăşurate de către autorităţile de tip *Ombudsman* în promovarea şi realizarea *dreptului la bună administrare* 284
§2. Curtea de Conturi – autoritate publică autonomă implicată în realizarea obligaţiei statului de a asigura buna administrare a treburilor publice 293
§3. Jurisdicţii constituţionale 296
§4. Agenţia Naţională de Integritate (A.N.I.) 299

Bibliografie 305

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

A.N.I.	– Agenția Națională de Integritate
A.V.A.S.	– Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului
alin.	– alineat(ul)
apud	– citat după
art.	– articol(ul)
c.	– contra
C.civ.	– Codul civil (Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată)
C.pen.	– Codul penal (Legea nr. 286/2009 privind Codul penal)
C.proc.civ.	– Codul de procedură civilă (Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată)
cap.	– capitol(ul)
CDFUE	– Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene
CEDO	– Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CJ	– revista „Curierul Judiciar"
CJCE	– Curtea de Justiție a Comunităților Europene
CJUE	– Curea de Justiție a Uniunii Europene
Convenția europeană	– Convenția europeană a drepturilor omului
coord.	– coordonator
D.N.A.	– Direcția Națională Anticorupție
Dalloz	– Recueil Dalloz de doctrine et jurisprudence
DCC	– Decizia Curții Constituționale
Dreptul	– revista „Dreptul"
Ed.	– Editura
ed.	– ediția
H.G.	– Hotărârea Guvernului

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

I.C.C.J.	– Înalta Curte de Casație și Justiție
infra	– mai jos, mai departe
JAI	– (Formațiunea) Justiție și Afaceri Interne
JO L / JO C	– Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (seria „L" – Legislație; seria „C" – Comunicări și Informații)
lit.	– litera
loc. cit.	– loc citat
M.C.V.	– Mecanismul de cooperare și de verificare
M.Of.	– Monitorul Oficial al României, Partea I
n.a.	– nota autorului
n.n.	– nota noastră
NATO	– Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
O.G.	– ordonanța Guvernului
O.U.G.	– ordonanța de urgență a Guvernului
OCDE	– Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
op. cit.	– opera citată
p.	– pagina
parag.	– paragraf
PIB	– produs intern brut
RDC	– Revista de drept comercial
Rec.	– Recomandarea
RRD	– Revista Română de Drept
RRDC	– Revista Română de Drept Comunitar
RRDE	– Revista Română de Drept European
RTSA	– Revista Transilvană de Științe Administrative
S.A.R.	– Societatea Academică din România
s.n.	– sublinierea noastră
SA	– societate pe acțiuni
SC	– societate comercială
SDR	– revista „Studii de Drept Românesc"
supra	– deasupra, mai sus, înainte
TFUE	– Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene
TUE	– Tratatul privind Uniunea Europeană
UE	– Uniunea Europeană
vol.	– volum(ul)

BCU IASI / CENTRU

Titlul I. Dreptul la bună administrare în legislaţia şi jurisprudenţa europeană

Capitolul I. Consideraţii introductive

Secţiunea 1. Precizări preliminare

Istoria omenirii este, de fapt,
istoria guvernării şi administrării popoarelor[1].

Aşa cum afirma regretatul profesor Antonie Iorgovan în prefaţa primei ediţii, din 1993, a Tratatului său de drept administrativ, **cunoaşterea noţiunilor dreptului public, şi, în special, ale dreptului administrativ, inclusiv din punct de vedere istoric, de către oamenii politici şi de către celelalte persoane care îşi desfăşoară activitatea în autorităţile şi instituţiile publice, este extrem de importantă**[2]. În calitate de jurişti, funcţionari publici sau oameni politici, nu ne putem imagina viitorul naţiunii fără a cunoaşte şi înţelege evoluţia instituţiilor fundamentale ale dreptului administrativ, la nivel naţional şi european. Doar o administraţie publică puternică, ancorată în realitatea europeană, va putea depăşi dificultăţile inerente perioadelor de criză cu care se confruntă statele.

Pentru aceasta este utilă analiza detaliată a guvernării şi administrării trecute şi actuale, în scopul identificării celor mai bune soluţii normative cu directă incidenţă în practica administraţiei. În

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. XIV.

[2] Idem, p. XIII-XV.

egală măsură, identificarea greşelilor ce au determinat proasta guvernare şi administrare prezintă o reală utilitate, deoarece conştientizarea practicilor nereuşite permite îmbunătăţirea activităţii viitoare.

Este nevoie, de asemenea, ca oamenii politici, mai ales cei care fac parte din administraţia publică, să acorde atenţie şi importanţă necesităţii reformării şi modernizării acesteia, deoarece *„statul de drept trebuie să devină, inclusiv sub aspectul instituţiilor dreptului administrativ, o dimensiune a societăţii româneşti şi a fiecăruia dintre noi"*[1].

Cât de actuale sunt încă ideile exprimate cu ani în urmă de domnul profesor Antonie Iorgovan! Un corp de funcţionari publici şi de oameni politici care să asigure o *bună administrare* se poate forma treptat, în urma analizei şi înţelegerii evoluţiei administraţiei publice româneşti în spaţiul administrativ european, ţinând cont de evoluţia doctrinei administrative, prin adaptarea legislaţiei la necesităţile actuale ale societăţii, utilizarea adecvată a instrumentelor oferite de ştiinţa administraţiei şi de managementul public şi prin desemnarea unor persoane atent selecţionate şi înalt calificate în funcţiile publice din administraţia publică, cu respectarea condiţiilor impuse de lege.

Şi cum influenţa politicului în administraţia publică este recunoscută de majoritatea autorilor de drept public, nu trebuie neglijată necesitatea informării clasei politice cu privire la noţiunile de bază aplicabile administraţiei publice şi cu privire la semnificaţia **interesului public**. Aceasta deoarece înţelesul acestui concept juridic nedeterminat a depins şi va depinde mereu de scopurile politice, fiind modificat odată cu schimbarea concepţiilor politice, prin alternanţa la putere. Legislaţia naţională ne oferă o definiţie a conceptului, art. 4 lit. c) din Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici, republicată[2], stabilind că **interesul public** este *„acel interes care implică garantarea şi respectarea de către instituţiile şi autorităţile publice a drepturilor, libertăţilor şi intereselor legitime ale cetăţenilor, recunoscute de Constituţie, legislaţia internă şi tratatele internaţionale la care*

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., p. XIII-XV.

[2] M.Of. nr. 525 din 2 august 2007.

România este parte". Aşadar, **interesul public presupune respectarea drepturilor şi intereselor oamenilor în activitatea autorităţilor publice**, indiferent de domeniul în care activează (legislativ, judecătoresc sau executiv), având în vedere atât legislaţia internă, cât şi cea internaţională. Acest lucru trebuie reamintit în permanenţă oamenilor politici şi tuturor celor care îşi desfăşoară activitatea în cadrul autorităţilor publice, fie ele administrative sau nu[1].

Relaţia dintre administraţia publică şi mediul politic reprezintă o problemă de actualitate în România; deşi dimensiunea fenomenului nu poate fi exact apreciată, se constată că orice schimbare politică este urmată de schimbări importante în funcţiile de conducere din administraţia publică[2]. Această practică greu de acceptat din punctul de vedere al standardelor europene, care pun accent pe profesionalismul şi imparţialitatea funcţionarilor publici, s-a „împământenit" la nivel naţional, mai ales că Legea nr. 188/1999 privind statutul funcţionarilor publici, republicată[3], în art. 44 alin. (1) stabileşte doar că „funcţionarilor publici le este interzis să ocupe funcţii de conducere în structurile sau organele de conducere, alese sau numite, ale partidelor politice". Drept urmare, funcţionarii publici pot fi înscrişi pe listele unui partid politic. Numai înalţilor funcţionari publici „le este interzis să facă parte din partide politice, organizaţii cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice sau din fundaţiile ori asociaţiile care funcţionează pe lângă partidele politice", potrivit alin. (2) din acelaşi articol. Iar dacă luăm ca exemplu categoria prefecţilor, constatăm că, deşi teoretic aceştia nu fac parte din partidele politice, practic, persoana numită în această funcţie renunţă temporar la calitatea de membru al partidului politic care îl numeşte în funcţia de înaltă demnitate publică, pentru a putea accede la acea funcţie, deşi este prezent, în mod firesc, în sfera de influenţă a

---

[1] *M.-E. Mihăilescu*, Drept administrativ. Partea generală. Curs universitar, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016, p. 32-34.

[2] *L. Radu*, Influenţa politicului în administraţia publică. Studiu de caz pe Suedia, Germania, Danemarca şi Marea Britanie, în RTSA nr. 2/2008, p. 68-77.

[3] M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

partidului politic aflat la guvernare, care l-a și numit în funcție. De altfel, prin H.G. nr. 525/2016 pentru aprobarea Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020[1], se propune modificarea statutului prefectului, **funcțiile de prefect (și subprefect) devenind funcții de demnitate publică pentru ocuparea cărora va fi necesară absolvirea unui curs specializat.**

De asemenea, se poate afirma că **dreptul administrativ** „nu este un drept ca oricare altul, am putea spune că el nu este un drept juridic, ci **un drept politic** (...)"[2]. El este studiat în corelație cu istoria politică, deoarece este ancorat în istorie, de unde își „dobândește filosofia și legăturile cele mai intime"[3].

Drept urmare, trebuie analizate inclusiv din punct de vedere istoric, evoluția unor concepte deosebit de importante ale dreptului administrativ, cum sunt: *administrația publică, spațiul administrativ european, europenizarea dreptului administrativ, respectarea drepturilor fundamentale ale omului de către autoritățile administrației publice, buna guvernare, buna administrare* etc., concepte care au fost și vor rămâne actuale pentru toți cei interesați de dezvoltarea acestei ramuri a dreptului.

Pentru a-și îndeplini corect atribuțiile, *administrația publică trebuie să aibă un statut care să îi asigure autonomia față de guvernare*, deși, în același timp, *trebuie să se supună deciziilor politice de care depinde însăși existența colectivității naționale*[4]. Iar în statele moderne se constată „amplificarea raporturilor de interdependență între politică și drept, a legăturii între deciziile politice și cele juridice, între actele de conducere politică și norma juridică"[5].

---

[1] M.Of. nr. 700 din 8 septembrie 2016.

[2] *P. Weil*, Le droit administratif, 13ème éd., P.U.F., Paris, 1989, p. 5-6, apud *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., p. XIII.

[3] Ibidem.

[4] *C.C. Manda*, Teoria administrației publice, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 21-29; *F. Châtelet, É. Pisier*, Concepțiile politice ale secolului XX, Ed. Humanitas, București, 1994, p. 462.

[5] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 21.

În România, ca și în alte state europene, **principiul autonomiei locale** este considerat un principiu de bază al administrației publice locale, astfel încât activitatea acesteia ar trebui să fie influențată în primul rând de necesitățile comunității locale și apoi de deciziile politice de la nivel central, cu respectarea, bineînțeles, a prevederilor legale în vigoare la acel moment.

Așadar, trebuie găsită calea pentru a crea un echilibru între deziderateleolitice și interesele naționale și locale, care sunt legate în primul rând de gradul de dezvoltare al societății, de nivelul de trai al oamenilor, de securitatea oferită acestora de către stat, de modul de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor etc. Trebuie identificate modalitățile normative cu ajutorul cărora administrația publică trebuie să acționeze pentru a atinge obiectivul principal al oricărei guvernări, **realizarea binelui comun**, prin mijloace democratice acceptate și însușite de cei mai mulți dintre cei administrați.

Ajungem astfel la sublinierea **importanței administrației publice în cadrul societății**, căci, indiferent de regimul politic, de structura sau forma de guvernământ a statului, *administrația publică se constituie într-o **veritabilă curea de transmisie între impulsurile puterii politice și satisfacerea nevoilor cetățenilor***, acesteia *revenindu-i un rol fundamental în realizarea deziderateloregice, subsumate intereselor generale ale statului*[1].

De asemenea, administrația publică este considerată ***elementul caracteristic al societății moderne***, în contextul în care dezvoltarea social-economică și politică a oricărei țări este fundamentată, printre alte elemente ale vieții sociale, pe activitatea administrației publice[2].

Suntem cu toții conștienți de faptul că orice colectivitate umană se organizează și se dezvoltă în jurul și cu sprijinul administrației publice, care pune în executare legea prin măsuri specifice, cum ar fi, de exemplu: emiterea de autorizații de construire, stabilirea

---

[1] *C.C. Manda*, Teoria administrației publice, op. cit., 2013, Cuvânt înainte.

[2] *C.C. Manda*, Elemente de știința administrației, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 9.

planului de dezvoltare a comunităţii şi asigurarea utilităţilor şi infrastructurii necesare pentru ca locuitorii din zona respectivă să beneficieze de condiţii optime de viaţă, iar investitorii să poată desfăşura activităţi generatoare de venituri etc. Dacă reprezentanţii administraţiei publice nu se preocupă, nu sunt conştienţi de rolul pe care îl au în comunitatea respectivă şi nu se implică în rezolvarea problemelor ce pot apărea în timpul derulării activităţilor specifice, precizate prin norme legale, comunitatea nu se va putea dezvolta şi nu va evolua. Direcţiile de dezvoltare ale oricărei comunităţi trebuie stabilite de comun acord cu membrii ei, prin consultarea şi implicarea acestora, prin transpunerea voinţei populaţiei în planuri de dezvoltare şi decizii luate în timp util. În caz contrar, drepturile fundamentale ale oamenilor vor fi încălcate şi vor fi desfăşurate activităţi care vor genera venituri doar pentru unii membri ai comunităţii, datorită corupţiei sau doar nepăsării, interesul public fiind invocat doar în perioadele electorale, pentru a câştiga voturi.

Aşadar, dacă reprezentanţii autorităţilor administraţiei publice sunt conştienţi că trebuie să-şi desfăşoare activitatea cu respectarea prevederilor legale, dar având în vedere şi proiecte de viitor care să ducă la îmbunătăţirea vieţii fiecărui cetăţean, vor fi preocupaţi de realizarea unei *bune administrări* şi vor crea condiţiile pentru asigurarea unei dezvoltări durabile a comunităţii. Acest lucru presupune recunoaşterea şi asimilarea elementelor care stau la baza **principiului bunei administrări** de către toate persoanele care îşi desfăşoară activitatea în administraţia publică, indiferent de statutul lor.

În acelaşi mod, oamenii politici trebuie să fie şi ei conştienţi că viitorul ţării lor depinde de modul în care vor fi luate deciziile vitale pentru dezvoltarea economică şi socială, de modul în care vor fi luate în considerare interesele publice şi nu cele personale. Iar toate aceste decizii vor trebui puse în aplicare prin intermediul administraţiei publice.

Studiul administraţiei publice nu reprezintă o sarcină uşoară, fiind necesară o **analiză interdisciplinară**, derulată pe multiple şi variate planuri de cercetare, datorită complexităţii fenomenului administrativ şi importanţei acestei cercetări pentru înţelegerea

evoluției societății românești în ansamblul ei. Administrația publică trebuie analizată atât din perspectiva dreptului administrativ, cât și din perspectiva științei administrației, atât din punct de vedere istoric și sociologic, cât și al managementului public. Iar procesul cristalizării unei administrații publice eficiente nu este ușor, alternanța la putere a unor partide sau alianțe politice și momentele de criză prin care au trecut statele europene, inclusiv România, având un puternic impact asupra consolidării administrației publice.

Dreptul administrativ cercetează administrația publică sub aspectul normelor juridice aplicabile în activitatea autorităților administrației publice, iar știința administrației cercetează administrația publică din punct de vedere economic, sociologic, tehnic, managerial etc.

Un autor clasic[1] considera că dreptul administrativ formează o parte a științei administrației, cea din urmă „având caracter pluridisciplinar și cercetând administrația în dinamica ei, urmărind stabilirea unor **principii raționale de desfășurare a procesului de administrare**, de gestionare a intereselor publice". Doctrina actuală consideră știința administrației o „știință de sinteză", „specializată", care are ca obiect cunoașterea fenomenului administrativ și care „formulează principii și soluții pentru perfecționarea organizării și funcționării structurilor administrației publice", având în vedere valorile politice specifice fiecărei perioade de timp. Este o știință care evoluează, este influențată de fenomenul politic[2]. De altfel, se consideră că „o cercetare juridică a administrației publice care nu are în vedere complexul de aspecte politice, economice, psihologice etc., puse în lumină, într-o viziune integratoare și sintetizatoare, de știința administrației, nu poate depăși limitele unei exegeze juridice, neputând fi calificată drept o riguroasă analiză științifică"[3].

---

[1] *C.G. Dissescu*, Cursul de drept public român, Vol. III, Drept administrativ, Stabilimentul grafic „I.V. Socecu", București, 1891, apud *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, 2014, op. cit., p. 103.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., p. 240-243.

[3] Ibidem.

Iar ***buna administrare*** trebuie analizată atât din perspectiva ***normelor juridice aplicabile la un moment dat într-un sistem de drept***, cât şi din perspectiva ***principiilor de eficientizare a activităţii administraţiei publice***, în scopul utilizării optime a resurselor publice mereu insuficiente. Achiesăm astfel la opinia exprimată de un cunoscut autor francez de drept public, care susţinea că *dreptul administrativ* trebuie să răspundă la două necesităţi: pe de o parte *„să garanteze cetăţenilor o funcţionare a administraţiei conformă exigenţelor statului de drept"*, şi, pe de altă parte *„să asigure disciplina internă a administraţiei pentru a face posibilă o funcţionare a sa cât mai bună"*[1].

Se prefigurează astfel noţiunea de ***bună administrare***, care presupune **atât *respectarea drepturilor fundamentale*** ale guvernaţilor de către guvernanţi, într-un stat de drept, **cât şi *buna funcţionare a administraţiei publice ca sistem***, cu respectarea unor reguli clare, previzibile, cunoscute atât de către cei care îşi desfăşoară activitatea în administraţia publică, cât şi de către cetăţeni şi cu stabilirea unor obiective publice care să corespundă dorinţelor şi nevoilor celor din urmă.

În statele europene, procesul de modernizare a administraţiei publice este în plină desfăşurare, mai ales că sistemele de drept ale acestora trebuie să se alinieze noilor exigenţe reglementate prin *dreptul european la o bună administrare*[2] consacrat prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

La nivelul Uniunii Europene au fost concepute şi aprobate o serie de reguli privind funcţionarea instituţiilor sale, având în vedere recunoaşterea necesităţii apropierii de cetăţeni şi respectării drepturilor fundamentale ale acestora. La fel ar trebui să se procedeze şi la nivel intern. Fiecare stat membru al Uniunii

---

[1] *C. Debbasch*, Droit administratif, 6ème éd., Economica, Paris, 2002, p. 3.

[2] Drept subiectiv menţionat pentru prima dată în Tratatul de la Nisa (semnat la 26 februarie 2001 şi intrat în vigoare la 1 februarie 2003) ce a proclamat prima variantă a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, devenită obligatorie abia la 1 decembrie 2009 în baza Tratatului de la Lisabona.

Europene ar trebui să se preocupe pentru a identifica și promova cele mai adecvate măsuri *pentru asigurarea unei bune guvernări și a unei bune administrări*. Identificând și aplicând la nivel național principiile care guvernează activitatea administrației publice la nivel european, se pot crea premisele unei administrații publice naționale transparente și eficiente, apropiată de nevoile și interesele propriilor cetățeni. Deși unii autori de drept public afirmă că și în cadrul Uniunii Europene se constată în continuare situații în care principiul transparenței nu este suficient respectat, iar procedura administrativă este încă greoaie.

În doctrina europeană se poartă discuții privind *autonomia administrativă națională* și limitele acesteia, deoarece „autonomia administrativă națională trebuie reconciliată cu necesitatea aplicării uniforme a dreptului european"[1]. În aplicarea dreptului european, autoritățile naționale sunt supuse *obligației de cooperare loială*, iar normele administrative naționale sunt supuse *principiilor europene ale echivalenței și efectivității*. Astfel, în Cauza *The Queen* C-201/02[2], Curtea de Justiție a Uniunii Europene a confirmat aceste principii: „(...) în virtutea art. 4 alin. (3) din TUE, autoritățile competente sunt obligate să adopte, în cadrul competențelor lor, toate măsurile generale sau particulare în scopul remedierii unei omisiuni a evaluării efectelor asupra mediului ale unui proiect în sensul art. 2 alin. (1) din Directiva 85/337/CEE[3]. Modalitățile procedurale aplicabile în acest context sunt de resortul ordinii juridice interne a fiecărui stat membru în virtutea *principiului autonomiei procedurale a statelor membre*, cu condiția totuși ca ele să nu fie mai puțin favorabile celor care reglementează situații asemănătoare de natură internă (*principiul echivalenței*) și ca ele să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite prin ordinea juridică [europeană] (*principiul efectivității*)".

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

---

[1] *R. Schütze*, Dreptul constituțional al Uniunii Europene, Ed. Universitară, București, 2012, p. 252.

[2] Cauza C-201/02, *The Queen*, la cererea formulată de *Delena Wells c. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions* (*ECLI:EU:C:2004:12*).

[3] JO L nr. 175 din 5 iulie 1985 (versiunea consolidată).

În plus, Uniunea Europeană are competența de a armoniza dreptul administrativ național, întărită în prezent prin conținutul art. 197 Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE)[1], care promovează cooperarea administrativă între statele membre și statele membre și Uniune. S-a constatat astfel că atât Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cât și legiuitorul Uniunii „au încercat să instituie standarde minime europene care să guverneze procedurile administrative europene"[2].

Drept urmare, *analiza principiilor care guvernează administrația publică*, atât la nivelul instituțiilor Uniunii Europene, cât și la nivelul autorităților statelor membre ale UE, care au o lungă istorie în democrație și apărarea drepturilor omului, reprezintă punctul de plecare pentru evaluarea calității guvernării și administrării la nivel european.

De asemenea, înțelegerea și asimilarea corectă a unor concepte recunoscute pe plan european, cum sunt conceptele de *bună guvernare* și *bună administrare* și acceptarea influențelor exercitate de dreptul european asupra sistemelor de drept naționale, ar trebui să conducă la creșterea calității serviciilor publice asigurate cetățenilor și implicit, la creșterea încrederii cetățenilor în autoritățile administrației publice.

Dar ce înseamnă *buna guvernare* și *buna administrare*? Două *concepte juridice nedeterminate*[3] ce constituie o preocupare constantă a cercetătorilor în domeniul științei administrației și dreptului administrativ. Este foarte important ca prin toate mijloacele pe care le au la îndemână, atât doctrinarii, cât și practicienii din administrația publică, fie că e vorba de tratate, cărți, manuale, articole de specialitate sau articole de presă, conferințe interne sau internaționale, să promoveze și să militeze pentru valorile reale ale oricărei societăți: statul de drept, democrația, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, *buna guvernare și buna administrare*.

---

[1] JO C nr. 326 din 26 octombrie 2012 (versiunea consolidată).

[2] *R. Schütze*, op. cit., p. 255.

[3] *Conceptele juridice nedeterminate* sunt noțiuni cu înțeles larg și relativ determinat, a căror interpretare este lăsată la libera alegere a celui care aplică norma juridică, a se vedea *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, op. cit., 2014, p. 11.

Noțiunile de *bună guvernare* și *bună administrare* generează speranța *reformulării noțiunii de interes public*, rămasă fără conținut, din păcate, în ultimul timp. Aceasta ar însemna *„creșterea eficienței și eficacității acțiunilor și politicilor publice prin schimbul de idei între toți partenerii sociali, implicarea guvernaților în gestionarea treburilor publice și controlul acțiunilor autorităților administrației publice în scopul prevenirii corupției"*[1].

Este unanim recunoscut că, în toate domeniile, instituțiile statului trec printr-o perioadă de criză, care afectează valorile tradiționale și determină presiuni din partea grupurilor sociale. Încrederea cetățenilor în autoritățile publice este scăzută[2], de aceea este nevoie să se restabilească comunicarea între guvernați și guvernanți și să se promoveze participarea tuturor celor interesați de bunul mers al societății.

Pe lângă *o bună informare* a cetățenilor asupra problemelor ce vor fi discutate și supuse aprobării comunității respective, este nevoie și de *o bună organizare a procedurilor de consultare* și de *o analiză a rezultatelor consultărilor* realizată cu bună-credință. Participarea este o bună garanție a acceptării obiectivelor comune. De asemenea, *participarea generează responsabilitate*, deoarece obligă oamenii să se implice, să reacționeze și chiar să sancționeze comportamentele neadecvate ale guvernanților[3].

Este necesară o mai mare conștientizare din partea celor care își desfășoară activitatea în administrația publică a necesității

---

[1] A se vedea *I. Alexandru*, Interdisciplinaritatea. Noua paradigmă în cercetarea și reformarea administrației publice, Ed. Academiei Române, București, 2010, p. 16-24.

[2] A se vedea Raportul de cercetare *„Administrația publică mai aproape de cetățeni prin social media"* realizat în anul 2014 de Asociația „Asistență și Programe pentru Dezvoltare Durabilă – Agenda 21", în cadrul proiectului „Transparență și calitate în administrația publică prin social media", prin granturile SEE 2009-2014, în cadrul Fondului ONG în România, având ca partener de proiect Agenția Națională a Funcționarilor Publici (*http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Social%20media/Raport%20cercetare%20social%20media.pdf*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

[3] *I. Alexandru*, op. cit., p. 16.

îmbunătăţirii modului de funcţionare a administraţiei, a schimbării mentalităţii **în sensul apropierii de interesele cetăţenilor,** deoarece scopul final al oricărei activităţi publice ar trebui să fie satisfacerea interesului general.

Şi să nu uităm că *„lumea de astăzi, ca şi cea a secolelor următoare, este una a integrărilor, a organismelor regionale, continentale sau internaţionale (procesul globalizării)"*[1]. Funcţionarea Uniunii Europene presupune eforturi susţinute din partea statelor membre pentru crearea acelui spaţiu european care să asigure tuturor cetăţenilor europeni un mediu de viaţă mai bun, printr-o *guvernare şi administrare eficiente.*

De fapt, *obiectivul principal al dreptului administrativ românesc* îl reprezintă *integrarea deplină în sfera dreptului administrativ european*[2], mai exact, în acel *spaţiu administrativ european* identificat la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, prin asimilarea standardelor comune ale administraţiei publice, definite de lege şi întărite prin practici şi mecanisme responsabile[3]. Iar aceste standarde trebuie privite prin prisma specificului naţional, al sistemului constituţional român şi al dreptului administrativ român, aşa cum se pronunţa cu mai bine de un deceniu în urmă un cunoscut autor de drept public[4].

Secţiunea a 2-a. Definirea conceptelor utilizate. Elemente definitorii ale dreptului la bună administrare

Cunoaşterea unei materii presupune mai întâi identificarea noţiunilor şi conceptelor care ne ajută să înţelegem fenomenul pe care dorim să-l cercetăm. Analizarea conceptului de *bună administrare* presupune în primul rând cunoaşterea noţiunii de *administrare sau administraţie.*

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., p. 10.

[2] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, op. cit., 2014, p. 3.

[3] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 33.

[4] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., p. XV.

Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, prin verbul ***a administra*** înțelegem „a conduce, a cârmui, a gospodări o întreprindere, o instituție"[1].

În limbajul curent, cuvântul ***administrație*** desemnează o activitate, faptul de a conduce o afacere, dar și structurile care exercită această activitate. Se evidențiază astfel cele două sensuri ale noțiunii, cel *material* și cel *organic*.

Pentru știința administrației, orice fapt administrativ presupune, în principal, o activitate de organizare, de dirijare sau de combinare a unor mijloace în vederea înfăptuirii unor obiective stabilite de structuri organizatorice superioare. **Activitatea de administrare** este considerată așadar o activitate subordonată. *Când valoarea pe care o are de realizat un fapt administrativ este o valoare politică, suntem în prezența unei administrații publice*[2].

În opinia unui autor francez, **administrația** asigură o gestiune; administratorul efectuează o serie de acte prin care se urmărește realizarea unui anumit scop, iar acțiunea administrativă este continuă și concretă. **Administrația publică** se preocupă de problemele cotidiene pe când **guvernarea** se referă la deciziile esențiale care angajează viitorul național. Însă sunt situații în care este foarte dificil să se stabilească frontiera dintre cele două noțiuni[3].

În doctrina germană se afirmă faptul că administrația poate fi greu definită, datorită multiplelor ei funcții[4]. În ceea ce privește **relația administrație-guvernare**, autorii germani susțin teoria unității și autonomiei administrației, dar și necesitatea existenței unei direcționări, în limita prevederilor constituționale, direcționare care se realizează prin Guvern. Membrii Guvernului, fiind șefii unor ministere, adică a unei părți a administrației, cumulează funcționalitatea politică cu cea administrativă, misiunea miniștrilor

---

[1] Academia Română, Dicționar Explicativ al Limbii Române, ed. 2, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1998, p. 13.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., p. 6-7.

[3] *J. Rivero, J. Waline*, Droit administratif, 21ème éd., Dalloz, Paris, 2006, p. 4.

[4] *E. Forsthoff*, Traité de droit administratif allemand, tradus de *M. Fromont*, Bruylant, Bruxelles, 1969, p. 35-36, apud *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., p. 23.

fiind cea de orientare a administrației spre atingerea scopurilor generale ale statului.

Dintre sensurile termenului de administrație, teoreticienii au insistat asupra clarificării noțiunii de ***administrație publică***, privită ca formă de exercitare a puterii executive în stat, datorită importanței pe care o prezintă cunoașterea acestei activități în organizarea și conducerea societății[1]. Noțiunea de ***administrație publică*** constituie atât nucleul dreptului administrativ, cât și nucleul științei administrației.

O înțelegere corectă a noțiunii de ***administrație publică*** presupune raportarea la Constituția României, republicată, care în Titlul III denumit „Autoritățile publice" cuprinde următoarele capitole: Cap. I. Parlamentul; Cap. II. Președintele României; Cap. III. Guvernul; Cap. IV. Raporturile Parlamentului cu Guvernul; *Cap. V. Administrația publică*; Cap. VI. Autoritatea judecătorească.

Această modalitate de sistematizare nu conduce automat la concluzia că *autoritățile publice* precizate în Capitolul V din al treilea titlu al legii fundamentale (ministere, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor, autorități administrative autonome centrale, prefect, consiliul județean, consiliul local, primar) sunt singurele autorități ale administrației publice și că sfera administrației publice ar coincide cu sfera de activitate a autorităților respective. Legiuitorul constituant a dorit să arate că autoritățile publice precizate în Capitolul V din Titlul III al Constituției realizează numai administrație publică și nu jocuri politice[2]. Sau, mai corect spus, ar trebui să se ocupe numai de activitatea de administrare, deoarece este evident că de-a lungul vremii din ce în ce mai multe funcții din administrația publică au fost ocupate de persoane înregimentate politic, care de cele mai multe ori au urmărit realizarea unor interese de grup și nu ale comunității. Sfera administrației publice e mult mai mare decât sfera de activitate a autorităților publice reglementate în acest capitol. Astfel, din prevederile constituționale rezultă că atât Guvernul, cât și Președintele României sunt la rândul lor, autorități

---

[1] *I. Alexandru*, op. cit., p. 73.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., p. 65.

ale administrației publice, reglementate însă în alte capitole ale Titlului III din Constituția României, republicată, și nu în cel denumit *Administrația publică*.

În ceea ce privește ***executivul***, sistemul nostru constituțional actual consacră un executiv bicefal, format din Președintele României și Guvern. Aceste două instituții au însă și caracter politic, separarea atribuțiilor executive de cele politice fiind imposibil de realizat. Deși Guvernul este un organism rezultat din jocul politic, el *exercită conducerea generală a administrației publice* prin emiterea de norme ce pun în mișcare administrația publică, în aplicarea prevederilor legale. Administrația publică este în întregime sub influența și controlul puterii executive. Modalitățile de influențare și de control sunt diferite, în funcție de autoritatea executivă care ia deciziile sau de autoritatea administrației publice care pune în executare acele decizii, dacă aceasta este autonomă sau nu etc.[1]

Activitatea executivă este așadar, conform doctrinei actuale, activitatea publică care nu este nici legiferare și nici justiție, realizată de autorități cu caracter constituțional și cu origine politică, care impulsionează administrația publică, formând conducerea acesteia[2].

„Definirea politicii generale a țării, elaborarea proiectelor de legi necesare înfăptuirii acestei politici, adoptarea actelor administrative normative sau individuale necesare aplicării legilor, luarea deciziilor necesare funcționării serviciilor publice și a măsurilor de executare în materie de ordine publică, dispunerea teritorială a forțelor armate și a celor de poliție, precum și conducerea relațiilor internaționale"[3] sunt atribuții ale *puterii executive*, aceasta din urmă dobândind de-a lungul timpului o forță din ce în ce mai mare.

Încă din prima parte a secolului trecut, de altfel, în cursurile de drept administrativ român au fost identificate două mari categorii

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., p. 68-76.

[2] Idem, p. 83.

[3] *J. Cadart*, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, vol. I, Economica, Paris, 1990 apud *I. Alexandru*, Tratat de administrație publică, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 66 și urm.

de activităţi ale puterii executive: *guvernarea şi administrarea*. Astfel, noţiunea de *guvernare* se referă la formele de acţiune care „caută să explice dispoziţiunile constituţionale în ceea ce priveşte raporturile puterei executive cu parlamentul, caută să înlăture împiedicările unei regulate funcţionări a puterilor legislative şi judecătoreşti; (...) să vegheze ca siguranţa şi ordinea să domnească în ţară, să apere Statul de orice pericol ce l-ar ameninţa fie dinăuntru fie din afară, să întreţină relaţiuni cu puterile streine"[1].

Într-o altă opinie din aceeaşi perioadă, *guvernarea* este percepută ca „activitatea, prin care se iau măsuri pentru apărarea şi conservarea naţiunii, se dau directivele de politică generală pentru viaţa statului şi a comunităţii naţionale şi se reglementează şi îndrumează întreaga acţiune a administraţiei pentru satisfacerea intereselor superioare ale statului şi naţiunii. Această activitate aparţine organelor executive supreme, considerate ca organe politice, cărora constituţia şi legile le rezervă un domeniu foarte larg de acţiune"[2]. În opinia aceluiaşi autor, *„funcţiunea administrativă a statului"* trebuie „să intervie în viaţa particularilor, furnizându-le anumite prestaţiuni, supraveghind şi dirijând viaţa socială"[3].

Iar în a doua parte a secolului al XX-lea, marii administrativişti români au promovat de altfel teza dublului scop al acţiunii puterii executive: *guvernarea* şi *administrarea*[4].

În prezent se consideră că guvernul are un rol primordial, el devenind *elementul motor şi dinamic al întregului sistem politic*, prin luarea deciziilor politice majore pentru societate, legislativul păstrându-şi un rol de reflecţie şi control al acţiunilor guvernului[5]. Însă niciun stat nu poate funcţiona în absenţa unei administraţii

---

[1] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ. Principii generale, vol. I, ed. 3, Tipografiile Române Unite, Bucureşti, 1925, p. 322, apud *Al.-S. Ciobanu*, Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 16.

[2] *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 507, apud *Al.-S. Ciobanu*, op. cit., p. 16.

[3] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 40.

[4] *Al.-S. Ciobanu*, op. cit., p. 15.

[5] *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 14, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 252.

proprii, care să-l ajute în organizarea și conducerea societății, în vederea satisfacerii nevoilor membrilor comunității, a interesului general.

Administrația publică locală este cea care asigură transmiterea deciziilor de la nivelul central, al guvernării, la administrați, dar și invers, de la administrați la guvernanți. De asemenea, ea face posibilă realizarea deciziilor guvernului. Se subliniază chiar *importanța crescută a administrației în contextul statului modern*, datorită evoluției societății în ansamblul ei[1]. Administrația publică locală este și cea care trebuie și poate să obțină informații privind necesitățile guvernaților, să le analizeze și să le transmită ulterior către autoritățile administrației publice centrale, pentru a asigura continuitatea fluxului de informații dintre cele două niveluri, și, implicit, modificarea politicilor publice în sensul alinierii acestora la nevoile actuale ale societății. În caz contrar, distanța dintre ceea ce își doresc cei guvernați și ceea ce propun guvernanții va fi din ce în ce mai mare, iar *buna guvernare* și *buna administrare* vor rămâne doar simple concepte, la nivel declarativ, fără acoperire în realitatea cotidiană.

Nu trebuie așadar neglijat rolul deosebit de important pe care îl are administrația publică locală, care constituie baza întregului sistem al administrației publice. Activitatea desfășurată de către autoritățile administrației publice locale este cel mai ușor de apreciat de către persoanele care fac parte din colectivitatea locală, deoarece acestea contribuie în mod direct, nemijlocit, la împlinirea dorințelor membrilor acelei comunități. Aceștia membri ar trebui să decidă, dacă sunt corect informați și consultați, care sunt prioritățile lor și care ar trebui să fie modalitățile cele mai eficiente de realizare a acestora. În funcție de aceste priorități, reprezentanții administrației publice locale trebuie să solicite sprijinul administrației publice centrale, atunci când obiectivele nu pot fi atinse cu forțe proprii, cu respectarea principiilor autonomiei locale și subsidiarității.

România, în dorința de a adera și de a se integra în Uniunea Europeană, a adoptat de-a lungul timpului o serie de acte

---

[1] *C.C. Manda*, Teoria administrației publice, op. cit., 2013, p. 5-6.

normative[1] care au determinat schimbări pozitive la nivelul administraţiei publice, ducând la creşterea responsabilităţii şi transparenţei activităţii acesteia, în încercarea de a asigura o *bună administrare*. Statul român a urmărit să creeze condiţiile pentru transpunerea şi aplicarea prevederilor *acquis-ului european* în sistemul juridic naţional, astfel încât să poată fi îndeplinite toate condiţiile de aderare la Uniune.

Sintagma ***acquis comunitar***[2] (în prezent ***acquis european***) a fost folosită pentru prima dată în timpul negocierilor de aderare la Uniunea Europeană ale Danemarcei, Irlandei, Norvegiei şi Angliei (1969-1972) şi cuprinde tratatele UE, legislaţia europeană adoptată pentru punerea în practică a tratatelor (directive, regulamente şi decizii), declaraţii şi rezoluţii, acordurile internaţionale la care Uniunea este parte, jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, acte adoptate în cadrul politicii externe şi de securitate comună (PESC) şi a cooperării în domeniul justiţiei şi afacerilor interne (JAI), legislaţia adoptată în vederea admiterii statelor membre în spaţiul Schengen, dar exclude deciziile luate în vederea creşterii cooperării între unele dintre statele membre[3].

---

[1] Cu titlul de exemplu: Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public (M.Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001), Legea nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică, republicată (M.Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013), Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei (M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003), Legea nr. 571/2004 privind protecţia personalului din autorităţile publice, instituţiile publice şi din alte unităţi care semnalează încălcări ale legii (M.Of. nr. 1214 din 17 decembrie 2004) etc.

[2] Această sintagmă s-a transformat în timp în *acquis european*, ţinând cont de evoluţia şi dezvoltarea spaţiului european de la *comunităţi europene* la *Uniunea Europeană*; a se vedea *C.D. Morariu*, Adaptarea legislaţiei româneşti la acquis-ul comunitar: aspecte speciale privind acquis-ul relaţiilor externe, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008.

[3] *V. Miller*, The EU's Acquis Communautaire, 26 aprilie 2011, House of Commons Library, (*https://www.google.ro/url?sa=t&rct=j&q=&esrc = s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDwQFjADahUKEwivm-yOjcblAhXKDxoKHV8mAjw&url=http%3A%2F%2Fwww.parliament.uk*

Există chiar autori[1] care consideră că și anumite *lucrări preparatorii* constituie izvor de drept european și fac parte din *aquis-ul european*, dând ca exemplu art. 6 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană[2] (TUE) care stipulează că: „Drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Cartă se interpretează în conformitate cu dispozițiile generale din Titlul VII al Cartei privind interpretarea și punerea sa în aplicare și cu luarea în considerare în mod corespunzător a explicațiilor menționate în Cartă, care prevăd izvoarele acestor dispoziții". De altfel, la nivelul Uniunii Europene se constată că actele cu caracter de *soft law* apar frecvent „în vederea asigurării flexibilității proceselor de decizie", în „zona cuprinsă între drept și politică", dar acestea „nu au evoluat spre o categorie juridică unitară, suficient definită, cu criterii de admisibilitate și cu efecte juridice"[3].

Acquis-ul european este menționat și ca *„instrument al influenței externe a UE"*[4], iar în opinia altui autor, *aquis-ul european* reprezintă *„totalitatea normelor care reglementează activitatea instituțiilor Uniunii Europene, acțiunile și politicile europene"*[5].

%2Fbriefing-papers%2FSN05944.pdf&usg=AFQjCNFrujwk0P11fnzmFm_56aNECIXUjw&sig2=uchgK0vHt_dANIIdEFOoqA&bvm=bv.105039540,d.d2s), accesată la data de 3 noiembrie 2017. A se vedea, de asemenea, *D.M. Șandru*, Dreptul Uniunii Europene. Jurisprudență și legislație, Ed. Universitară, București, 2012, p. 25.

[1] *S. Miettinen, M. Kettunen*, Travaux to the EU Treaties: Preparatory Work as a Source of EU Law, în Cambridge Yearbook of European Legal Studies, postat la 3 august 2015, p. 1-23, (*http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2F9491_ECA800F208ADCE7851EEE75D57349A9D_journals__CEL_S1528887015000063a.pdf&cover=Y&code=1025a83dc98043837fc0936b8a4b398c*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

[2] JO C nr. 326 din 26 octombrie 2012 (versiunea consolidată).

[3] *J. Schwarze*, Soft law în dreptul Uniunii Europene, în RRDE nr. 1/2014, p. 134.

[4] *A. Magen*, Transformative Engagement Through Law: The *Acquis Communautaire* as an Instrument of EU External Influence, European Journal of Law Reform, vol. 9, nr. 3/2007, p. 361.

[5] *I. Alexandru*, Drept administrativ european, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 196-197.

Nu este suficientă doar existența unui cadru legislativ adecvat, ci este nevoie și de timp și de implicare din partea tuturor pentru ca *buna guvernare și buna administrare* să nu rămână doar concepte către care năzuim în permanență. Este nevoie de implicarea oamenilor politici, a teoreticienilor dreptului public, a personalului din sistemul administrației publice și a cetățenilor în primul rând, pentru ca prevederile legislative să fie aplicate, dar și asimilate în conștiința colectivă a fiecărui popor. Statele membre ale Uniunii Europene împărtășesc de regulă aceleași *principii aplicabile administrației publice* și aceeași nevoie comună de a implementa unitar dreptul Uniunii Europene. În consecință, în sistemele juridice naționale s-au produs modificări importante în modul de abordare a procedurii administrative, urmărindu-se armonizarea reglementărilor naționale cu cele europene[1]. Fiecare stat european a fost și este interesat să construiască pârghiile legale și mecanismele procedurale cele mai potrivite pentru **creșterea capacității administrative, îmbunătățirea managementului public și schimbarea mentalității persoanelor care își desfășoară activitatea în administrația publică**, indiferent dacă sunt alese, numite sau au câștigat un concurs de ocupare a unei funcții publice, **în sensul apropierii de cetățean.**

În ceea ce privește *capacitatea administrativă*, aceasta a fost definită în sistemul juridic român în art. 2 lit. b) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006[2], astfel: *„ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor stabilite prin lege".*

De asemenea, potrivit doctrinei, prin **capacitate administrativă** înțelegem acel criteriu de aderare la Uniunea Europeană ce reprezintă *„totalitatea exigențelor europene, opozabile organizării și funcționării administrației publice în mod optim și eficient,*

---

[1] *J. Schwarze* (ed.), Le droit administratif sous l'influence de l'Europe. Une étude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l'Union Européene, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 789.

[2] M.Of. nr. 453 din 25 mai 2006.

pentru a putea răspunde imperativelor europene, prin preluarea acquis-ului european"[1]. Aceasta cumulează mai mult exigențe de ordin calitativ decât cantitativ, solicitând *„profesionalism, competență, un anume grad de autonomie funcțională recunoscut unor structuri, dar și îmbunătățirea managementului public"*[2]. Este vorba așadar de capacitatea de a funcționa constant și eficace în cadrul Uniunii Europene, funcționalitate ce are la bază *o administrație publică bună și eficace.*

Studierea administrației publice presupune inerent cercetarea legăturilor acesteia cu puterea politică și implicit cu guvernarea. În ultimii ani, pe fondul schimbărilor petrecute datorită extinderii Uniunii Europene, concepte precum *guvernarea, globalizarea, buna guvernare, buna administrare* etc. sunt aduse în centrul vieții politice, economice și sociale, **administrația publică fiind pilonul central al implementării acestora în societate**[3].

Problematica guvernării a atras atenția cercetătorilor din diverse domenii, de la filozofie la drept, politologie, sociologie, economie sau management. Astfel, filozoful englez John Locke abordează **guvernarea** prin utilizarea termenului modern de *„putere executivă"* în lucrarea sa intitulată ***Al doilea tratat despre guvernământul civil***, folosind ca echivalente expresiile *„the executive"* (executivul) și *„the executive power"* (puterea executivă). Acesta definea *puterea executivă* ca „o putere permanentă care să se asigure de executarea legilor în vigoare (...) pentru realizarea binelui public" și afirma că este necesară funcționarea permanentă a executivului, deoarece „este nevoie întotdeauna ca legile existente să fie aplicate"[4].

Autorii de drept public analizează **guvernarea** prin prisma **raportului putere executivă – administrație publică.** Astfel,

---

[1] *C.C. Manda*, Controlul administrativ în spațiul juridic european, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 223.

[2] Ibidem.

[3] *E.-L. Cătană*, Principiile bunei guvernări. Evoluții europene și studii comparative, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 5.

[4] *J. Locke*, Al doilea tratat despre guvernământul civil, traducere de *A. Năstase*, Ed. Antet, București, 2011, p. 86-95.

a guverna înseamnă *a lua decizii esențiale care angajează viitorul național*, acțiunea guvernamentală și conducerea administrației publice revenind aceloraşi organe și realizându-se prin acte de aceeaşi natură[1].

Iar ştiința administrației studiază conceptul de **guvernare** și noțiunea de **administrație publică** de o manieră interdisciplinară, deoarece procesul de guvernare implică atât factori juridici, cât și factori politici, manageriali, economici sau sociali[2].

În documentele Uniunii Europene, ale Consiliului Europei și în doctrina actuală se folosesc deseori în corelație, termenii de *„bună guvernare"* și *„bună administrare"*. Termenul de *bună guvernare* definește responsabilitatea și eficacitatea activității guvernamentale, dar și lupta împotriva corupției și clientelismului politic. Conceptul de *bună guvernare* „încorporat în principiile mai generale ale statului de drept, este considerat, în prezent, universal și ar trebui deci aplicat la nivel global"[3].

În doctrina juridică românească se susține că fiecare sistem de drept conține o serie de principii generale ale dreptului, identificate de instanțele judecătorești și inserate în dreptul pozitiv[4]. Principiile dreptului sunt *prescripții fundamentale* ale conținutului tuturor normelor juridice, ce au un *rol constructiv și valorizator* pentru sistemul de drept, deoarece cuprind cerințe obiective ale societății în procesul de construire și realizare a dreptului[5].

Carta albă a guvernării europene[6], document adoptat în anul 2001 de către Comisia Europeană, promovează **5 principii de**

---

[1] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 4.

[2] *E.-L. Cătană*, op. cit., p. 14.

[3] *D.-C. Dragoș, B. Neamțu* (coord.), Instituția Ombudsman-ului: justiție alternativă?, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. XIX.

[4] *M. Oroveanu*, Tratat de drept administrativ, ed. 2, Ed. Cerma, București, 1998, p. 106.

[5] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 95.

[6] A se vedea documentul European Governance – A White Paper COM(2001) 428 final, în JO C nr. 287/01 din 12 octombrie 2001, (*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=RO*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

bază ale bunei guvernări: principiul deschiderii (care presupune o mai bună comunicare către public a deciziilor care urmează a fi luate la nivelul UE, în vederea creşterii încrederii cetăţenilor în instituţiile europene), **principiul participării** (care presupune îmbunătăţirea accesului cetăţenilor atât la elaborarea, cât şi la implementarea politicilor UE), **principiul responsabilităţii** (care stabileşte că fiecare instituţie, dar şi fiecare stat membru al UE trebuie să-şi clarifice rolul şi să-şi asume responsabilităţile în dezvoltarea şi implementarea politicilor UE) , **principiul coerenţei** (care înseamnă o conducere politică unitară şi o responsabilitate asumată de către toate instituţiile UE, care să asigure o abordare consecventă / coerentă în sistemul complex creat de UE) şi **principiul efectivităţii** (care presupune că politicile UE trebuie să fie actuale, bazate pe obiective clare şi corect evaluate; de asemenea, implementarea politicilor trebuie să fie proporţională cu obiectivele stabilite şi să se sprijine pe deciziile luate la cel mai potrivit nivel).

Trei atribute ale bunei guvernări – **transparenţă / deschidere, participare, responsabilitate** – se regăsesc în doctrina de drept administrativ şi în lucrări consacrate ştiinţei administraţiei ca **principii aplicabile administraţiei publice**, alături de alte principii ale dreptului.

Însă, ce înţelegem prin *bună administrare*?

Comitetul de Miniştri, organismul de decizie al Consiliului Europei, este cel care a oferit pentru prima dată o definiţie; în viziunea acestuia, *buna administrare* înseamnă asigurarea unei *legislaţii de calitate, coerentă, clară, accesibilă.* De asemenea, *buna administrare* înseamnă şi *servicii publice de calitate* oferite în baza unei evaluări corecte a nevoilor societăţii. Ea reprezintă un aspect al *bunei guvernări* şi nu se reduce doar la *reglementări juridice*, ci înseamnă şi *management public performant, eficienţă şi eficacitate în activitatea administraţiei publice, lupta împotriva corupţiei şi recrutarea şi formarea unui personal de calitate, responsabilitate şi control.* Prin *bună administrare* se înţelege atât *respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor*, cât şi *deschidere şi transparenţă în activitatea publică.* Toate aceste concepte pot fi considerate ***elemente definitorii ale bunei administrări*** şi urmează să fie analizate într-un capitol ulterior.

În ceea ce privește *managementul public*, o noțiune pe care o întâlnim des atunci când analizăm conceptul de *bună administrare*, „acesta a apărut ca o necesitate, în deceniul al optulea al secolului trecut, ca urmare a situației critice în care s-au aflat sistemele administrative din majoritatea țărilor dezvoltate"[1], deoarece „un sistem nu poate deveni funcțional și eficient doar pe baza unui pachet de legi (...) era nevoie de orientarea sistemului către noile valori ale managementului public, care să asigure funcționarea eficientă a structurilor administrative create pentru a satisface nevoile cetățenilor (...)"[2].

Doctrina în această materie susține că managementul public este dirijat de o serie de principii fundamentale[3], cum ar fi: *principiul conducerii unitare, principiul conducerii autonome, principiul perfecționării continue, principiul legalității* și ***principiul administrării eficiente.***

Iată că din nou ajungem la conceptul de *bună administrare*, care cuprinde, printre altele și o eficiență și eficacitate sporită a activității administrației publice. Așadar, pentru realizarea unei *bune administrări* este nevoie și de un management public adecvat nevoilor actuale ale comunității.

Este important de subliniat că cele două concepte – *cel de guvernare și cel de administrare* – trebuie analizate ținând cont și de *percepția pe care o au cetățenii cu privire la comportamentul oamenilor politici și la buna funcționare a autorităților administrației publice*, în ansamblul lor. În definitiv, în funcție de această percepție se poate aprecia dacă guvernarea sau administrarea sunt sau nu sunt corespunzătoare interesului cetățenilor. Căci *buna guvernare* și *buna administrare* reprezintă noțiuni care trebuie corelate cu ideea de *responsabilitate*, de identificare a *formelor optime de colaborare dintre putere și destinatarii acțiunii sale*, cetățenii[4]. De

---

[1] *A. Androniceanu*, Noutăți în managementul public, ed. 3, Ed. Universitară, București, 2008, p. 11.

[2] *A. Androniceanu*, Noutăți în managementul public, op. cit., p. 12-13.

[3] Idem, p. 29-33.

[4] *V. Vedinaș*, Drept administrativ, ed. 9, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 41-42.

asemenea, se afirmă, pe bună dreptate, că „**puterea este legitimă numai dacă rezolvă problemele cetăţenilor**", iar misiunea rezolvării acestor probleme revine administraţiei publice[1].

Buna administrare presupune însă şi identificarea modalităţilor practice prin care să se asigure în orice comunitate, indiferent de mărimea ei, respectarea drepturilor fundamentale ale omului, creşterea eficienţei şi eficacităţii activităţii administraţiei publice, creşterea încrederii în autoritatea statului şi a reprezentanţilor acestuia, apropierea de cetăţeni.

Aşadar, studierea **principiilor aplicabile administraţiei publice, a procedurii administrative, a modalităţilor de control a activităţii administraţiei publice şi a modalităţilor de creştere a eficienţei, eficacităţii şi responsabilităţii în administraţia publică** ar trebui să constituie **o prioritate a guvernelor statelor europene, în vederea realizării unei *bune guvernări* şi a unei *bune administrări.***

Având în vedere faptul că societatea evoluează, se impun în timp şi alte modele „adecvate necesităţilor momentului în care se realizează reglementarea"[2]. De aceea, considerăm că s-ar impune ca şi *buna administrare* să fie recunoscută drept principiu general aplicabil administraţiei publice, reunind cele trei concepte menţionate anterior.

Astfel, conceptul de *bună administrare*, un concept actual şi modern, ce a rezultat în urma unor observaţii continue şi care s-a dovedit util nevoilor actuale ale societăţii, poate fi considerat un *principiu de drept administrativ*, adică acea „idee călăuzitoare a conţinutului tuturor normelor juridice de drept administrativ, care influenţează atât structura, cât şi dezvoltarea sistemului administrativ"[3]. Şi cum principiile de drept sunt extrase de obicei din dispoziţiile constituţionale sau sunt deduse pe cale de interpretare, se propune inserarea în cuprinsul Constituţiei şi a acestui principiu, tocmai pentru a-i întări forţa şi importanţa.

---

[1] *I. Alexandru*, Reflecţii privind evoluţiile contemporane ale democraţiei constituţionale, în RDP nr. 3/2006, p. 5-7.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

Mai trebuie făcută precizarea că activitatea administrației publice se desfășoară în limitele prevăzute de legislație pentru a satisface necesitățile publice mereu în schimbare. Apare astfel o altă noțiune importantă pentru administrație, aceea de *oportunitate*. *Oportunitatea* este un element al legalității ce exprimă capacitatea autorității publice de a alege din mai multe soluții pe cea care corespunde în cea mai mare măsură interesului public ce trebuie satisfăcut, cu respectarea tuturor prevederilor legale în vigoare la acel moment; oportunitatea reprezintă conformitatea actului administrativ cu *spiritul legii*, nu numai cu *litera ei*[1].

Acest concept se află în strânsă legătură cu cel de *putere discreționară*, ce reprezintă *acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități, pentru ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale*. Dacă aceste limite sunt depășite, autoritatea publică va acționa cu *exces de putere*, ce poate fi cenzurat de instanța de judecată[2].

Studiul puterii discreționare a administrației și a limitelor acestei puteri a constituit o preocupare constantă a cercetătorilor de drept public, reprezentând una dintre cele mai importante probleme ale dreptului administrativ din toate statele lumii, *în vederea salvgardării drepturilor cetățenilor*[3].

Analiza *puterii discreționare a administrației* rămâne o problemă de actualitate, fiind strâns legată de *problematica excesului de putere, a controlului jurisdicțional asupra actelor administrației publice* și, cu atât mai mult, de ***principiul bunei administrări***. Administrația publică trebuie să decidă în mod uzual cu

---

[1] *V. Vedinaș*, op. cit., p. 103.

[2] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, op. cit., 2014, p. 11. Pentru detalii suplimentare, a se vedea *D. Apostol Tofan*, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, Ed. All Beck, București, 1999, p. 22.

[3] *G. Braibant*, Le droit administratif français, ed. 2, Dalloz, F.N.S.P., Paris, 1988, p. 230; *M. Waline*, Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration, Conseil d'Etat, Paris, 1956, p. 25, apud *D. Apostol Tofan*, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, op. cit., p. 12.

privire la punerea în executare a legii, menținând echilibrul între necesitatea de a se adapta schimbărilor pe care le impune evoluția societății și respectarea normei juridice. Datorită utilizării frecvente a *conceptelor juridice nedeterminate* de către legiuitor (interes public, interes general, ordine publică, securitate publică etc.), activitatea administrației publice poate fi apreciată cu dificultate. De aceea sunt necesare *forme de control al exercițiului puterii* bine concepute, astfel încât riscul ca administrația să acționeze cu exces de putere să fie cât mai redus[1]. Iar în administrația publică, activitățile de control pot fi realizate atât din interior, de către structuri special desemnate prin acte normative și reglementări interne, cât și din exterior, instituția *contenciosului administrativ* prezentând o deosebită importanță pentru prevenirea și combaterea excesului de putere și pentru realizarea unei *bune administrări*.

Prin intermediul *contenciosului administrativ* se realizează controlul legalității actelor administrative, acesta constituind un mecanism de înfăptuire a statului de drept, alături de controlul constituționalității legilor și organizarea unei justiții independente[2]. De altfel, putem afirma că *buna administrare* depinde fără doar și poate și de modul în care este gândit în cadrul statului de drept, sistemul de control al activității administrației publice prin intermediul *contenciosului administrativ*, considerat **cea mai importantă instituție a dreptului administrativ**[3], dar și **principala garanție a efectivității unui *drept la bună administrare***[4].

În concluzie, ***dreptul la bună administrare*** presupune **reglementări juridice clare și stabile, un management public performant, respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor de către autoritățile publice, respectarea principiilor aplicabile unei administrații publice moderne** (legalitatea și transparența

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, op. cit., p. 18.

[2] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 291.

[3] *D. Apostol Tofan*, Cuvânt-înainte, în *I. Rîciu*, Procedura contenciosului administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. V.

[4] *I. Rîciu*, op. cit., p. VII.

activității autorităților publice, egalitatea tuturor persoanelor în fața autorităților publice, imparțialitatea și proporționalitatea acțiunilor autorităților publice, respectarea termenului rezonabil în realizarea activității autorităților publice, respectarea vieții private a oamenilor), **aprobarea unor proceduri administrative clare și accesibile, controlul intern și extern al activităților desfășurate de către autoritățile administrației publice, combaterea corupției, dar și eficiență și eficacitate în activitatea administrației publice, printr-un management public performant.**

Secțiunea a 3-a. Spațiul administrativ european

Procesul de construcție și integrare europeană a determinat apariția dorinței de creare a unui spațiu public transnațional, care să permită formarea unei identități colective europene, astfel încât spațiul public european să devină un spațiu de manifestare liberă a drepturilor și libertăților fundamentale ale oamenilor. Parte a acestui spațiu public este *spațiul administrativ european*, apărut ca efect al procesului de creștere a *convergenței administrative*, având la bază principiile dezvoltate de legislația și jurisprudența europeană.

Convergența este un concept utilizat în doctrină pentru a descrie *„modul în care diferiți factori și mecanisme economice, sociale și politice acționează pentru atenuarea unor diferențe între entități"*; *convergența administrativă* poate fi privită și ca *„gradul de inovare și adaptare a procesului constituțional, instituțional, procedural, organizațional și comportamental național la procesul decizional european"*[1].

Spațiul administrativ european este o „metaforă" sau o proiecție a unui viitor care este dorit de unii reprezentanți ai unor state membre ale Uniunii Europene. Este acel spațiu în care ar trebui să se aplice un ansamblu de principii, reguli și regulamente

[1] *A. Matei, T.-C. Dogaru*, Convergența administrativă în zona balcanică. Analiză empirică a politicii sociale în România și Bulgaria, în Economie teoretică și aplicată nr. 3(544)/2010, vol. XVII, p. 6-7.

administrative, în mod uniform, pe un teritoriu acoperit de constituțiile naționale, deși, tradițional, legislația administrativă poate fi aplicată pe teritoriul stabilit conform suveranității statale.

Problema unei legislații administrative comune pentru toate statele Uniunii a constituit un subiect dezbătut intens încă de la începuturile creării Uniunii Europene, iar un rezultat concret încă nu există. Se consideră că pentru a se realiza un spațiu *administrativ european* este necesară crearea unor *standarde privind acțiunea autorităților administrației publice*, definite prin lege și aplicate în practică prin proceduri pertinente și mecanisme de responsabilizare, cum ar fi cele de control intern, audit extern și Ombudsman[1].

În sens larg, *spațiul administrativ european* poate fi înțeles ca spațiu al administrației publice europene, care cuprinde două componente: administrația Uniunii Europene și administrațiile statelor membre, precum și ansamblul relațiilor dintre ele. În sens restrâns, prin *spațiu administrativ european* înțelegem doar administrația propriu-zisă a Uniunii Europene.

De altfel, noțiunea de *administrație publică europeană* are două sensuri: un sens material și unul formal. Prin *administrație publică europeană* în sens material înțelegem *activitatea de organizare a executării și executarea în concret a legislației europene primare, dar și derivate*. Prin *administrație publică europeană* în sens formal înțelegem *sistemul de instituții și structuri administrative europene care realizează această activitate*[2].

Cercetarea *spațiului administrativ european* a fost realizată în cadrul programului SIGMA (Suport pentru Îmbunătățirea Managementului și Guvernării în țările din Europa Centrală și de Est), o inițiativă a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și Uniunii Europene ce a avut ca scop sprijinirea celor 13 țări aflate în proces de tranziție la acel moment și susținerea reformei

---

[1] *F. Cardona Peretó*, The European Administrative Space. Assessing Approximation of Administrative Principles and Practices among EU Member States, SIGMA Paper (*http://www.sigmaweb.org/publications/35678337.pdf*), accesată la data de 3 noiembrie 2017, p. 2-3.

[2] *I. Alexandru*, Drept administrativ european, op. cit., 2008, p. 186.

administrației publice. Specialiștii care au lucrat la acest proiect[1], promotori ai conceptului de *spațiu administrativ european*, au analizat elementele principale, precum și forțele de convergență care au condus la apariția acestui spațiu distinct.

În cadrul programului SIGMA, *spațiul administrativ european* este definit ca *„un proces evolutiv al convergenței dintre dreptul administrativ național și practicile administrative ale statelor membre"*. Această convergență este influențată de o serie de elemente, cum ar fi presiunile economice din partea persoanelor fizice sau juridice, relațiile cu oficiali ai statelor membre și mai ales jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene[2].

Rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene trebuie subliniat, deoarece de la începuturile Uniunii, principala jurisdicție europeană a jucat un rol foarte important **în identificarea principiilor aplicabile dreptului administrativ**, prevederile tratatelor Uniunii Europene neputând acoperi toate situațiile ce pot să apară în practică, iar legislația Uniunii se impunea a fi interpretată uniform. Curtea **definește și redefinește** *principiile generale ale dreptului administrativ aplicabile statelor membre*, interpretarea prevederilor legislative europene ducând deseori la modificarea modului în care anumite principii aplicabile administrației sunt înțelese de statele membre. De aceea prezintă o deosebită importanță analizarea modului în care aceste principii au fost preluate de legislațiile naționale, au evoluat și au fost implementate ulterior în sistemele naționale de drept[3].

Astfel, prin bogata sa jurisprudență[4], Curtea a identificat o serie de principii pe care toate statele membre ale Uniunii trebuie să le

---

[1] Menționez următoarele persoane: Francisco Cardona, Denis Galligan, Jacques Ziller, Jürgen Schwarze.

[2] OECD, SIGMA Paper no. 27, European Principles for Public Administration, Paris, 1999, p. 6.

[3] A se vedea și *A.D. Bobaru*, Rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene în procesul de interpretare și aplicare uniformă a dreptului Uniunii Europene, Ed. Universitară, București, 2011.

[4] Debutul practicii judecătorești a CJUE în zona *dreptului administrativ* l-a reprezentat hotărârea în Cauza *Algera* din 12 iulie 1957 [Cauza 7/56, *Algera și alții c. Adunarea comună* din 12 iulie 1957, ECR 1957-

respecte[1]: *principiul legalității, principiul proporționalității, principiul securității juridice, principiul nediscriminării, dreptul la audiere în cadrul procedurilor decizionale din administrație, responsabilitatea administrației publice* etc.

Analizând măsura în care principiile cu caracter administrativ promovate de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene se regăsesc la nivelul sistemului juridic al statelor membre, se poate vorbi sau nu de existența unui *spațiu administrativ european* comun[2]. Principiile identificate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene fixează standardele care privesc organizarea și managementul administrației publice, precum și funcționarea relațiilor dintre administrație și cetățeni[3].

Un rol important îl au în această problemă și „întrebările preliminare" ce pot fi adresate Curții de către instanțele naționale, în vederea clarificării modului de aplicare a normelor europene în legislația națională. Astfel, art. 267 din TFUE conferă Curții competența de a interpreta dreptul european, urmând ca instanțele naționale să aplice interpretarea respectivă la situația concretă a unei cauze. Scopul trimiterii preliminare îl constituie interpretarea și aplicarea uniformă a legislației europene de către instanțele

---

1958, p. 39 (*EU:C:1957:7*)], când s-a constatat existența unei duble restricții: pe de o parte, inexistența unei norme comunitare și, pe de altă parte, interdicția denegării de dreptate. În speță a fost pusă în discuție problema revocării unui act administrativ creator de drepturi subiective și s-a constatat că nicio dispoziție comunitară nu indica în ce condiții o instituție a Comunității poate revoca un asemenea act administrativ. De aceea, Curtea a apreciat că trebuie să apeleze la regulile recunoscute de legislația, doctrina și jurisprudența statelor membre, pentru a pronunța o hotărâre.

[1] *I. Alexandru*, Drept administrativ european, op. cit., 2008, p. 233.

[2] *F. Cardona*, Integrating National Administrations into the European Administrative Space, SIGMA, Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Muntenegru, 26-27 martie 2009, p. 4.

[3] *E. Bălan, G. Varia, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu*, Dreptul la o bună administrare și impactul său asupra procedurilor administrației publice, Ed. Comunicare.ro, București, 2010, p. 25.

statelor membre ale Uniunii Europene[1]. Trebuie menționat că, în baza art. 267 din TFUE, Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă a interpreta „atât tratatele UE, cât și actele adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile UE, fără nicio excepție"[2], însă cu respectarea principiului atribuirii competențelor Uniunii Europene. Astfel, „dreptul Uniunii poate avea influență asupra soluționării unui litigiu cu care este sesizată o instanță națională numai în măsura în care o reglementare națională intră în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii"[3].

În legătură cu acest aspect, unii autori constată că domeniul de aplicare a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a generat dificultăți pentru anumite instanțe române, constatare întărită prin faptul că toate cele 6 trimiteri preliminare ale instanțelor române în materia protecției drepturilor omului au fost declarate inadmisibile de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene[4].

Aceeași autori sesizează că există o tendință de clarificare a raporturilor între ordinile juridice. Astfel, Curtea Constituțională a României, într-o decizie relativ recentă[5], a constatat că art. 41 din Cartă, referitor la **dreptul la bună administrare**, poate fi invocat în relația dintre cetățenii Uniunii Europene și instituțiile, organele și agențiile Uniunii, cu privire la activitatea acestora din urmă.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a evitat să-și asume sarcina unei clasificări precise a principiilor generale ale dreptului datorită flexibilității de care are nevoie în luarea deciziilor cu privire la problemele cu care este posibil să se confrunte în viitor. Cu toate acestea, principiile identificate de Curte, deduse din analiza principiilor generale de drept ale statelor membre ale

---

[1] *M. Șandru, M. Banu, D. Călin*, Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene și experiențe ale sistemului român de drept, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 5-7; *P. Craig*, Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină, ed. 5, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 618.

[2] *M. Șandru, M. Banu, D. Călin*, op. cit., p. 22.

[3] Idem, p. 594.

[4] *M. Șandru, M. Banu, D. Călin*, op. cit. , p. 585.

[5] DCC nr. 12 din 22 ianuarie 2013 (M.Of. nr. 114 din 28 februarie 2013).

Uniunii Europene, pot fi grupate, în opinia unui cunoscut autor, astfel: **1. încredere și previzibilitate, 2. deschidere și transparență, 3. responsabilitate, 4. eficiență și eficacitate**[1].

În prima grupă, a *încrederii și previzibilității*, putem încadra următoarele principii: legalitatea, egalitatea, imparțialitatea, proporționalitatea, respectarea vieții private, respectarea termenului rezonabil de a acționa. În cea de-a doua grupă, a *deschiderii și transparenței*, putem include principiile participării și consultării, transparenței și motivării. În ceea ce privește cea de a treia grupă, *responsabilitatea*, aceasta se referă la regulile aplicabile personalului, dar și demnitarilor din administrația publică, astfel încât activitatea acestora să poată fi evaluată și chiar sancționată în momentul în care se constată încălcarea prevederilor legale. Cea de a patra grupă, cea referitoare la *eficiență și eficacitate*, este și cea mai greu de formulat în plan juridic, deoarece în acest domeniu sunt aplicabile mai mult concepte ce aparțin managementului public, domeniului economic, financiar etc.

Principiile comune aplicabile administrației publice sunt cuprinse în legislațiile statelor membre ale Uniunii Europene atât în legi, cât și în acte ale guvernelor și sunt menționate în jurisprudența instanțelor judecătorești referitoare la litigii ce apar datorită proastei funcționări a administrației publice[2]. Trebuie, de asemenea, făcută precizarea că există **principii care sunt prevăzute în acte normative**, dar și **principii care**, deși nu sunt prevăzute în acte normative, **se degajă prin generalizare**[3].

În doctrina românească au fost identificate următoarele **principii aplicabile în activitatea administrației europene:** principiul egalității și nediscriminării, principiul securității juridice și al protecției încrederii legitime, principiul proporționalității și principiul libertății de decizie a administrației[4].

---

[1] *I. Alexandru*, Drept administrativ european, op. cit., 2008, p. 235.

[2] *D. Apostol Tofan*, Instituții administrative europene, op. cit., 2006, p. 30.

[3] *D. Brezoianu*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Universității Titu Maiorescu, București, 2003, p. 51.

[4] *R.-A. Lazăr*, Legalitate în situații de vid legislativ sau de inflație normativă?, în „Juridica" nr. 3/2000, p. 97.

Aceste principii trebuie analizate din perspectiva mediului lor juridic, al sistemului de drept în care se manifestă și, în consecință, prin prisma semnificațiilor lor diferite de la stat la stat[1]. Principiile enunțate mai sus se regăsesc în legislația administrativă a statelor membre, ele fiind adaptate continuu la schimbările ce apar în societatea europeană, pe măsură ce aceasta evoluează. Contactul permanent între funcționarii publici din statele membre și funcționarii din cadrul instituțiilor și organismelor Uniunii a determinat împărtășirea principiilor și valorilor de bază ale administrației publice și a condus la o convergență tacită, dar asumată între administrațiile naționale[2].

Spre exemplu, consultanții care au desfășurat activități în cadrul Programului SIGMA (Suport pentru Îmbunătățirea Managementului și Guvernării în țările din Europa Centrală și de Est) au organizat frecvent conferințe pe teritoriul statelor în curs de aderare la Uniunea Europeană la acea vreme, cu scopul de a se documenta în privința administrațiilor publice din acele state și pentru a-și prezenta la rândul lor cunoștințele pe care le-au acumulat în peste 20 ani în ceea ce privește modalitățile de îmbunătățire a activității administrației publice[3]. Acești specialiști au și formulat o serie de principii care ar trebui să fie aplicate de administrația publică într-un stat membru sau care urmează să adere la Uniunea Europeană. În partea a doua a lucrării vom prezenta modul în care sunt aplicate în *spațiul administrativ european* aceste principii.

De altfel, și în domeniul științei administrației s-a afirmat că „există anumite valori și principii comune, dezvoltate de practicile administrative contemporane și de tradițiile europene democratice cu o influență puternică asupra spațiului administrativ al Uniunii Europene ca întreg și asupra fiecărui stat membru în parte. Prin urmare, obținerea unui anumit grad de convergență la nivelul administrației naționale constituie o exigență vitală pentru încorporarea administrației publice în spațiul administrativ european și

---

[1] *J. Schwarze*, op. cit., p. 111.

[2] *F. Cardona*, loc. cit., p. 3.

[3] A se vedea (*http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-papers.htm*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

transformarea sistemului administrativ într-un instrument pentru atingerea convergenței dorite"[1].

Procesul de convergență este perceput ca necesar dacă Uniunea dorește să-și atingă obiectivele fundamentale. Această percepție a determinat și introducerea în Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru Europa a două elemente importante: **dreptul la o bună administrare și considerarea cooperării administrative între statele membre ca o problemă de interes comun** – ceea ce înseamnă implementarea efectivă a legislației Uniunii Europene de către statele membre și îmbunătățirea *capacității lor administrative*.

Faptul că un element fundamental al suveranității naționale, administrația publică, este considerat „problemă de interes comun" pentru statele membre ale Uniunii, conduce la concluzia că domeniul administrației publice nu mai este rezervat exclusiv deciziilor naționale[2].

În ceea ce privește *cooperarea administrativă*, art. 197 din TFUE prevede în continuare că implementarea efectivă a legislației Uniunii de către statele membre și îmbunătățirea capacității lor administrative reprezintă o problemă de interes comun. Astfel, în anumite domenii, precum educația, sănătatea, cultura, administrația publică, statele membre își mențin competențele, dar s-au angajat să le exercite în cooperare, sub coordonarea instituțiilor europene[3].

Deși există încă multe diferențe între sistemele administrative ale statelor membre ale Uniunii, iar fiecare stat membru are libertatea de a decide calea pe care o va urma pentru aplicarea efectivă a prevederilor europene și întărirea capacității lor administrative, putem identifica anumite *elemente ce conduc la convergență în spațiul administrativ european*[4].

---

[1] *A. Matei, T.-C. Dogaru*, loc. cit., în Economie teoretică și aplicată nr. 3(544)/2010, p. 18.

[2] Idem, p. 3-4.

[3] În ceea ce privește competențele complementare / coordonate, a se vedea *D.M. Șandru*, Dreptul Uniunii Europene. Jurisprudență și legislație, op. cit., 2012, p. 56-57.

[4] *A. Matei, T.-C. Dogaru*, loc. cit., în Economie teoretică și aplicată nr. 3(544)/2010, p. 4-5.

Astfel, **activitatea legislativă a instituțiilor Uniunii Europene**, datorită faptului că reglementările adoptate de instituțiile Uniunii au ca scop implementarea tratatelor Uniunii Europene, **are natură preponderent administrativă**. Aceste reglementări formează acquis-ul european ce trebuie respectat și aplicat în toate statele membre și care poate fi considerat un element de convergență în spațiul administrativ european.

De asemenea, **interacțiunea dintre funcționarii statelor membre și funcționarii Uniunii Europene contribuie la stimularea înțelegerii comune a implementării reglementărilor Uniunii la nivel național și a schimbului de bune practici la nivel administrativ.**

De exemplu, prin Programul PHARE – instrumentul financiar creat în anul 1989 pentru Polonia și Ungaria, primele două țări din Europa Centrală și de Est care au renunțat la comunism și economia centralizată – extins ulterior pentru alte state candidate la aderare, printre care și România, Uniunea Europeană a urmărit *consolidarea administrației publice din statele candidate (numită și dezvoltare instituțională)*, pentru ca acestea să poată funcționa eficient în cadrul Uniunii, *sprijinirea statelor candidate pentru aplicarea legislației comunitare* și *promovarea coeziunii sociale și economice.*

Dezvoltarea instituțională fiind legată atât de armonizarea legislației țărilor candidate cu cea a Uniunii Europene, cât și de modul în care legislația era pusă în practică și respectată, presupunea instruirea unui număr mare de funcționari publici, demnitari și experți în diverse domenii, utilizând instrumentul numit *înfrățire instituțională* (twinning). Astfel, un număr de funcționari publici din statele membre (numiți consilieri rezidenți de twinning) erau detașați în statele candidate pentru o perioadă de cel puțin un an, constituind astfel o sursă de expertiză pentru funcționarii statelor candidate[1].

Utilizarea acelorași principii în aplicarea dreptului național și a celui comunitar de către instituțiile statelor membre a atras în timp existența unor norme de drept administrativ comune statelor euro-

[1] Pentru mai multe informații, a se vedea (*https://ec.europa.eu/info/strategy/international-cooperation-and-development_ro*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

pene membre ale Uniunii. Cu alte cuvinte, dreptul administrativ naţional s-a europenizat şi s-au creat premisele ***spaţiului administrativ european.***

Nu trebuie omisă însă şi contribuţia pe care a avut-o Curtea Europeană a Drepturilor Omului la definirea şi redefinirea principiilor de bază ale drepturilor omului, de-a lungul timpului, principii care au stat la baza întăririi democraţiei în statele care făceau parte din Consiliul Europei, state care, ulterior, au fost acceptate în Uniunea Europeană doar dacă erau deja membre ale Consiliul Europei şi făcuseră eforturi pentru a-şi îmbunătăţi sistemul legislativ şi viziunea asupra respectării drepturilor omului.

Obligativitatea respectării deciziilor Curţii Europene a Drepturilor Omului de către statele membre a constituit un element deosebit de important în europenizarea sistemelor juridice ale acestor ţări, cele două sisteme europene, cel conturat de Consiliul Europei şi cel conturat de Uniunea Europeană, dezvoltându-se şi intercondiţionându-se reciproc şi permanent. De aceea, atât documentele adoptate în cadrul Consiliului Europei, cât şi jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, sunt considerate relevante în ceea ce priveşte evoluţia conceptului de *bună administrare.*

Secţiunea a 4-a. Europenizarea dreptului administrativ naţional

Dreptul administrativ european sau *dreptul administrativ al Uniunii Europene* are ca obiect de cercetare **administraţia publică europeană.** Deşi legislaţia primară a Uniunii Europene nu consacră un model de administraţie publică pentru statele membre, conceptul de administraţie publică europeană s-a impus treptat, odată cu dezvoltarea Uniunii Europene.

Nu putem disocia însă dreptul administrativ european într-un drept administrativ aplicabil doar instituţiilor Uniunii Europene şi un drept administrativ aplicabil instituţiilor administrative din statele membre, deoarece *dreptul administrativ al Uniunii Europene*

cuprinde *principii, reguli şi proceduri de executare a politicilor Uniunii Europene de către instituţiile, organele, oficiile şi agenţiile Uniunii Europene, precum şi de către autorităţile publice ale statelor membre*, datorită adoptării aquis-ului european şi datorită priorităţii legislaţiei europene faţă de cea naţională.

Drept urmare, în vederea cristalizării *dreptului administrativ european*, se constată o preocupare constantă pentru apropierea legislaţiilor naţionale, respectiv pentru armonizarea acestora cu dreptul Uniunii Europene[1].

Dreptul administrativ naţional se află aşadar sub influenţa dreptului Uniunii Europene, **în mod direct** în toate sectoarele în care legislaţia Uniunii stabileşte principii, reguli şi / sau proceduri comune, şi **în mod indirect** prin procesul efectelor secundare, adică prin aplicarea principiilor, regulilor şi / sau procedurilor provenite din aplicarea dreptului Uniunii Europene. Armonizarea dreptului administrativ naţional cu dreptul Uniunii Europene se realizează deja şi se va dezvolta în continuare, în statele membre ale Uniunii. **Putem chiar afirma că dreptul administrativ naţional al statelor membre reprezintă o parte a dreptului administrativ european.**

Termenul de **europenizare**, care semnifică influenţa exercitată de Uniunea Europeană asupra cadrului politico-juridic atât din statele membre, cât şi din statele candidate, a fost definit ca „dezvoltarea sau extinderea competenţelor la nivel european şi impactul acţiunii Comunităţilor (Uniunii Europene în prezent – *n.n.*) asupra statelor membre"[2].

Europenizarea include, printre altele, şi reforma aparatului de stat, deci, implicit, întărirea capacităţilor administrative şi judiciare ale statului.

Aşadar, strâns legat de conceptul de *drept administrativ european* este şi cel de *europenizare a dreptului administrativ* din statele membre. Dezbaterile privind europenizarea dreptului administrativ

---

[1] *C.C. Manda*, Controlul administrativ în spaţiul juridic european, op. cit., 2005, p. 10.

[2] *A. Stevens*, Europeanisation and the administration of the EU: a comparative perspective, Queens Paper on Europeanisation no. 4/2002, Queens University of Belfast, 2002, p. 26.

au ținut seama de aspectele legate de convergențele și divergențele dintre sistemele administrative ale statelor membre ale Uniunii Europene[1].

Jürgen Schwarze sublinia diferențele dintre sistemele naționale de drept administrativ ajungând la concluzia că diferitele structuri administrative naționale demonstrează rezistență față de influența europeană[2]. De asemenea, acesta afirma că dreptul european este format în primul rând din norme de drept administrativ, în particular de drept administrativ economic și management public, deoarece vizează organizarea și funcționarea instituțiilor comunitare, dar în egală măsură orientează și administrațiile publice naționale în realizarea politicilor europene[3].

Studiile de drept administrativ comparat realizate de-a lungul timpului au arătat însă și că modelele considerate utile au fost preluate dintr-un sistem național de drept în altul, contribuind la dezvoltarea dreptului administrativ în diverse state europene. Se poate afirma așadar că evoluția dreptului administrativ european este strâns legată de evoluția dreptului administrativ în toate statele membre, urmărindu-se unificarea tendințelor generale și realizarea unei *bune administrări* atât la nivel european, cât și la nivel național.

De asemenea, pe baza creșterii experienței instanțelor naționale în aplicarea dreptului european, statele membre ale Uniunii au experimentat gradual o influență vizibilă a dreptului european în ordinea juridică națională, iar dreptul administrativ național a devenit din ce în ce mai europenizat. Această influență se observă chiar și atunci când nu este vorba de aplicarea directă a dreptului european, ci de aplicarea dreptului intern de către instanțele naționale, în cauze ce țin strict de probleme interne ale statului și pot fi soluționate aplicând legislația proprie[4].

---

[1] *E. Bălan, G. Varia, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu*, op. cit., 2010, p. 21.

[2] *J. Schwarze*, Droit administratif européen, Bruylant et Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 1994, vol. I, p. 8.

[3] Ibidem.

[4] *D.C. Dragos, B. Neamțu*, Europeanisation of Administrative Law in Romania: Current Developments in Jurisprudence and Legislation, în

Astfel, deşi în România se consideră că europenizarea dreptului administrativ naţional este la început de drum, instanţele judecătoreşti contribuie la armonizarea normelor juridice naţionale şi merg chiar mai departe, aplicând principiile de drept europene în probleme administrative pur interne[1].

Aşadar, pe lângă influenţa legislativă sau jurisprudenţială asupra legislaţiilor naţionale, atunci când instanţele şi administraţia implementează legislaţia europeană, se constată şi o adopţie voluntară a principiilor juridice europene în ordinea internă naţională, în chestiuni interne, datorită faptului că acestea sunt considerate plus-valoare pentru ordinea juridică internă[2]. Iar principiile juridice europene stau la baza unei *bune administrări* la nivelul statelor Uniunii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Review of European Administrative Law nr. 1/2009, vol. 2, Europa Law Publishing, p. 87-98.

[1] Idem, p. 90.

[2] Idem, p. 88.

Capitolul II. Dreptul la bună administrare în legislaţia şi jurisprudenţa Uniunii Europene

Secţiunea 1. Dreptul la bună administrare în legislaţia primară a Uniunii Europene

Potrivit art. 1 alin. (2) din **Tratatul privind Uniunea Europeană**[1] (TUE), acesta marchează „o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului **transparenţei şi cât mai aproape cu putinţă de cetăţeni**". Aşadar, două elemente esenţiale ale *bunei administrări*, **transparenţa şi apropierea de cetăţeni**, sunt proclamate încă din primul articol al tratatului.

Această preocupare pentru transparenţa activităţii instituţiilor europene s-a concretizat de-a lungul timpului în acte cu caracter normativ ce prezintă o deosebită importanţă pentru protecţia drepturilor fundamentale ale cetăţenilor în interiorul Uniunii.

Uniunea recunoaşte de asemenea drepturile, libertăţile şi principiile prevăzute în **Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene** şi îşi propune aderarea la **Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale. Drepturile fundamentale**, „astfel cum sunt garantate prin Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale şi astfel cum rezultă din tradiţiile constituţionale comune statelor membre, **constituie principii generale ale dreptului Uniunii**", potrivit art. 6 alin. (3) din TUE. Aderarea ridică însă foarte multe probleme practice, deoarece sistemul creat de Consiliul Europei este recunoscut pentru nivelul ridicat de

[1] JO C nr. 326 din 26 octombrie 2012 (versiunea consolidată).

protecție a drepturilor omului, pe de o parte, iar pe de altă parte, în sistemul Uniunii regăsim drepturi moderne, noi, pe care Convenția europeană a drepturilor omului nu le-a prevăzut, cum ar fi **dreptul la bună administrare**. De asemenea, vor apărea dificultăți dacă aceleași norme juridice vor fi interpretate diferit de către cele două Curți de justiție[1]. În prezent au loc consultări și negocieri privind modalitatea și termenul aderării, însă această activitate nu se va termina prea curând.

În doctrină se afirmă că există cel puțin două probleme centrale legate de aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului. O primă problemă este reprezentată de faptul că anumite elemente specifice construcției instituțional-juridice a Uniunii vor genera încălcări ale prevederilor Convenției europene, care ar atrage implicit condamnări din partea Curții Europene a Drepturilor Omului. O a doua problemă o reprezintă faptul că aderarea la Convenția europeană va determina subordonarea instituțiilor Uniunii unui alt sistem jurisdicțional, ceea ce presupune pierderea de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene a calității de „vârf al unei ordini juridice autonome"[2].

În toate activitățile sale, Uniunea trebuie să respecte **principiul egalității cetățenilor săi (art. 9 din TUE)**, dar și **principiul proporționalității [art. 5 alin. (4) din TUE]**, conform căruia „acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor Uniunii Europene".

Instituțiile Uniunii acordă cetățenilor și asociațiilor reprezentative „posibilitatea de a-și face cunoscute opiniile și de a face schimb de opinii în mod public, în toate domeniile de acțiune ale Uniunii" și „mențin un **dialog deschis, transparent și constant** cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă" [**art. 11 alin. (1) și (2) din TUE**]. În vederea asigurării coerenței și transparenței acțiunilor Uniunii, Comisia Europeană procedează la ample **consultări ale părților interesate**.

---

[1] *I. Gâlea*, Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului. Analiză critică, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 36.

[2] Idem, p. 7.

Uniunea Europeană este de asemenea interesată și de „stabilirea unor norme privind **protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către statele membre** (...), precum și a unor norme privind **libera circulație a acestor date. Respectarea acestor norme face obiectul controlului unor autorități independente**", potrivit **art. 39 din TUE.**

Problematica gestionării datelor cu caracter personal rămâne în continuare de actualitate. În acest domeniu, actul normativ relevant adoptat la nivelul Uniunii a fost Directiva nr. 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date[1], ce a fost transpus în legislația celor 28 state membre ale Uniunii, dar și în alte 3 state (Islanda, Liechtenstein, Norvegia – membre ale Spațiului Economic European)[2].

Noua reglementare europeană în materia protecției datelor cu caracter personal o reprezintă Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei nr. 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date[3]. Acest Regulament a intrat în vigoare la data de 25 mai 2016 și se va aplica începând cu data de 25 mai 2018[4].

---

[1] JO L nr. 281 din 23 noiembrie 1995.

[2] În România această Directivă a fost transpusă prin adoptarea Legii nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (M.Of. nr. 790 din 12 decembrie 2001).

[3] JO L nr. 119 din 4 mai 2016.

[4] Opinii privind noutățile aduse de această reglementare pot fi regăsite într-o lucrare recentă, Protecția datelor cu caracter personal: impactul protecției datelor personale asupra mediului de afaceri: evaluări ale experiențelor românești și noile provocări ale Regulamentului (UE) 2016/679, coordonatori *I. Alexe, N.-D. Ploeșteanu, D.-M. Șandru*, Protecția datelor cu caracter personal: impactul protecției datelor personale asupra mediului de afaceri: evaluări ale experiențelor românești și noile provocări ale Regulamentului (UE) 2016/679, Ed. Universitară, București, 2017.

Simultan, au fost adoptate și Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului[1], respectiv Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave[2].

Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene adoptă, de asemenea, dispoziții referitoare la procedurile și condițiile necesare pentru **prezentarea unei inițiative cetățenești**, conform **art. 11 din TUE**, astfel încât voința cetățenilor Uniunii să poată fi auzită și luată în considerare.

După cum se observă, **egalitatea, proporționalitatea, deschiderea, transparența, participarea cetățenilor** la luarea deciziilor importante pentru viitorul Uniunii, **respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor** sunt considerate principii de bază ale Uniunii Europene, deja evocate, ele constituind fără îndoială elemente ale unei *bune administrări*. Aceste elemente se regăsesc însă nu numai în legislația Uniunii, ci și în legislațiile naționale, statele membre fiind direct interesate ca dispozițiile tratatelor europene să se regăsească în normele interne de drept și, astfel, drepturile propriilor cetățeni să fie protejate la același nivel sau chiar la un nivel mai ridicat decât cel precizat prin reglementările europene.

Și **Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene**[3](TFUE), în **art. 10**, stabilește de asemenea obligația ca instituțiile și organele Uniunii Europene, în acțiunile lor și în relațiile cu cetățenii statelor membre „**să combată discriminările** pe motive de sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă sau

---

[1] JO L nr. 119 din 4 mai 2016.

[2] JO L nr. 119 din 4 mai 2016.

[3] JO C nr. 326 din 26 octombrie 2012, versiunea consolidată.

orientare sexuală, cetățenie sau naționalitate". Potrivit **art. 15 din TFUE**, pentru **promovarea unei bune guvernări și asigurarea participării societății civile**, instituțiile Uniunii trebuie să respecte **principiului transparenței**, fiecărui cetățean al Uniunii și oricărei persoane fizice sau juridice, care are reședința sau sediul statutar într-un stat membru, recunoscându-i-se „**dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii**, indiferént de suportul pe care se află aceste documente". Fiecare instituție, organ, oficiu sau agenție a Uniunii Europene „asigură transparența lucrărilor lor și elaborează, în regulamentul său de procedură, dispoziții speciale privind accesul la propriile documente". Aceste dispoziții se aplică și Curții de Justiție a Uniunii Europene, Băncii Centrale Europene și Băncii Europene de Investiții în cazul în care exercită funcții administrative. Tot în baza principiului transparenței, „Parlamentul European se întrunește în **ședințe publice**, ca de altfel și Consiliul în cazul în care dezbate și votează un proiect de act legislativ".

După cum se observă, prin prevederile privind transparența ședințelor Parlamentului European, asemănătoare de altfel cu prevederile constituționale românești privind transparența ședințelor celor două Camere ale Parlamentului României, se urmărește ca activitatea acestei instituții europene să poată fi adusă la cunoștința tuturor cetățenilor europeni, care de altfel au contribuit la formarea acesteia prin vot direct, exprimat o dată la 5 ani. Având în vedere că această instituție adoptă legislația Uniunii, alături de Consiliul Uniunii Europene, legislație care va sta la baza dezvoltării ulterioare atât a Uniunii, cât și a statelor membre, cetățenii europeni au dreptul să cunoască modul în care le sunt apărate drepturile și le sunt stabilite obligațiile prin deciziile luate de Parlament. Publicitatea ședințelor Parlamentului European este de altfel prevăzută într-un Regulamentul de procedură[1], care cuprinde și o serie de anexe prin care se stabilește modalitatea de relaționare a acestei importante instituții europene cu cetățenii și cu celelalte instituții

[1] Regulamentul de procedură al Parlamentului European (*http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=RO&reference=TOC*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

europene și chiar conduita pe care trebuie să o aibă parlamentarii europeni. Și activitatea comisiilor înființate în cadrul Parlamentului European este publică, de principiu, ședințele acestor comisii fiind înregistrate și publicate pe pagina de internet a instituției[1].

Așadar, spre deosebire de activitatea Parlamentului național, activitatea Parlamentului European poate fi considerată transparentă, accesul la informații fiind asigurat atât prin prevederi legislative, cât și practic, prin utilizarea procedurilor moderne de înregistrare și redare a discuțiilor ce au loc în plen sau în comisii, astfel încât orice cetățean european să le poată obține cu ușurință. Considerăm că această practică a transparenței activității europarlamentarilor ar trebui preluată și la nivel național, mai ales că sistemul normativ român promovează publicitatea activității desfășurate în Parlamentul României, fiind necesar doar să existe și intenția de a pune în practică prevederile legale în privința transparenței.

Dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, de a se adresa Ombudsmanului European, precum și dreptul de a se adresa instituțiilor și organelor consultative ale Uniunii în oricare dintre limbile tratatelor și de a primi răspuns în aceeași limbă, potrivit art. 20 alin. (2) lit. d) din tratat, constituie, de asemenea, *elemente ale bunei administrări* ce pot fi identificate cu ușurință în textul TFUE.

Parlamentul European poate constitui, la rândul său, la cererea unei pătrimi a membrilor care îl compun, „**o comisie temporară de anchetă (...) pentru a examina pretinsa încălcare a normelor de drept sau** *administrare defectuoasă* **în aplicarea dreptului Uniunii,** cu excepția cazului în care pretinsele fapte sunt examinate de o instanță judecătorească și atât timp cât procedura jurisdicțională nu este încheiată", potrivit art. 226 din TFUE.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene „controlează **legalitatea actelor legislative,** a actelor Consiliului, ale Comisiei și ale Băncii Centrale Europene, altele decât recomandările și avizele, și a actelor Parlamentului European și ale Consiliului European menite să producă efecte juridice față de terți. Aceasta controlează, de

[1] (*http://www.europarl.europa.eu/ep-live/ro/committees/search*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

asemenea, **legalitatea actelor organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii destinate să producă efecte juridice față de terți.** În acest scop, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate de un stat membru, de Parlamentul European, de Consiliu sau de Comisie, pentru motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia ori de **abuz de putere.** Orice persoană fizică sau juridică poate formula o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare", potrivit art. 263 din TFUE.

De asemenea, orice persoană fizică sau juridică poate sesiza Curtea în legătură cu omisiunea unei instituții, organ, oficiu sau agenție a Uniunii de a-i adresa un act, altul decât o recomandare sau un aviz. În cazul în care, prin încălcarea prevederilor tratatelor, Parlamentul European, Consiliul European, Comisia sau Banca Centrală Europeană se abțin să hotărască, statele membre și celelalte instituții ale Uniunii pot sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a constata această încălcare. Aceste prevederi se aplică, în aceleași condiții, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii care se abțin să hotărască, potrivit art. 263 din TFUE.

Așadar, **principiul legalității** este recunoscut și aplicat în dreptul Uniunii Europene, cât și în sistemele de drept ale statelor membre.

Toate aceste prevederi ale TFUE dovedesc faptul că *buna administrare* constituie o preocupare constantă pentru statele membre ale Uniunii și pentru toate instituțiile, organele, agențiile și oficiile acesteia, în scopul realizării unei dezvoltări durabile a Uniunii Europene. Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, așa cum observăm chiar din titlul său, detaliază prevederile Tratatului privind Uniunea Europeană, stabilind domeniile, limitele și condițiile exercitării competențelor Uniunii. Constatăm și faptul că poate sprijini, coordona sau completa acțiunea statelor membre în anumite domenii. Astfel, **art. 6 din TFUE** stabilește că Uniunea este competentă să desfășoare *acțiuni de sprijinire, de coordonare sau completare a acțiunii statelor membre* în domeniul *cooperării*

administrative, iar **art. 197** prevede că Uniunea poate sprijini eforturile statelor membre pentru *îmbunătățirea capacității lor administrative de punere în aplicare a dreptului Uniunii*. Această acțiune poate consta, în special, în facilitarea schimburilor de informații și de funcționari publici, precum și în sprijinirea programelor de formare ale acestora.

Și cum societatea evoluează și în permanență apar noi provocări și se ridică noi probleme legate de *buna guvernare și buna administrare*, la nivel european, prin inițiativa statelor membre, dar și a societății civile din statele membre ale Uniunii Europene, se fac mereu demersuri pentru îmbunătățirea reglementărilor în vigoare în domeniul protecției drepturilor fundamentale, deși situația economică și politică actuală a Europei se caracterizează printr-o instabilitate accentuată datorită crizei economice și valului de imigranți din state care nu aparțin UE.

Pentru analiza conceptului de ***bună administrare*** prezintă o deosebită importanță faptul că prin Tratatul de la Lisabona, **Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**[1] (CDFUE) a căpătat forță juridică primară, având aceeași valoare juridică cu a tratatelor. Astfel, **dreptul la bună administrare prevăzut în art. 41** a căpătat forță juridică obligatorie pentru toate statele membre ale Uniunii, nu numai pentru instituțiile Uniunii. Acestea trebuie să identifice modalitățile concrete care să ducă la realizarea efectivă a acestui drept, elementele principale menționate în cuprinsul articolului constituind un punct de plecare pentru statele membre în conceperea reglementărilor interne ce vor determina *buna administrare* la nivel național, deoarece prevederile tratatului subliniază faptul că Uniunea are ca obiective, în prezent, nu numai o dezvoltare economică unitară, ci și *întărirea respectării drepturilor fundamentale ale oamenilor*, deci, implicit, și *a dreptului la bună administrare*.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene reprezintă un instrument juridic obligatoriu de care cetățeanul european se poate prevala în fața oricărei instanțe europene. Ea a reprezentat „un punct de referință în construcția europeană, în sensul că

[1] JO C nr. 326 din 26 octombrie 2012, versiunea consolidată.

integrarea a vizat, de această dată, nu valorile economice ci valorile specifice cetățenilor și drepturilor lor"[1].

Carta reprezintă un „veritabil catalog al drepturilor de care toți cetățenii europeni ar trebui să beneficieze în fața tuturor instituțiilor Uniunii Europene și față de statele membre atunci când acestea din urmă pun în aplicare legislația europeană"[2]. Deși are la bază tradițiile constituționale comune statelor membre și Convenția europeană a drepturilor omului[3], rămâne **o codificare proprie Uniunii Europene**, în ea regăsindu-se și drepturi care nu sunt prevăzute în Convenția europeană a drepturilor omului, cum ar fi: drepturile sociale ale muncitorilor, protecția datelor personale, bioetica și, nu în ultimul rând, **dreptul la o bună administrare**[4].

Așadar, la nivel european, cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, dar și cetățenii statelor terțe[5] beneficiază de un **drept la**

---

[1] *E.S. Tănăsescu*, Carta drepturilor fundamentale a UE: avantajele și efectele ei pentru cetățenii europeni, în RRDE nr. 4/2010, p. 17.

[2] Idem, p. 18.

[3] În doctrină se observă că CEDO a trebuit să-și încadreze jurisprudența prin raportare la ordinea juridică a Uniunii Europene și a folosit Carta pentru a consolida interpretarea unui drept sau pentru a justifica o altă orientare a jurisprudenței sale, cu scopul de a moderniza drepturile prevăzute în Convenție. Cu alte cuvinte, *se observă o relație de influență și îmbogățire reciprocă între cele două ordini juridice*, a se vedea *M.-L. Paris*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și dreptul Uniunii Europene, mai ales Carta drepturilor fundamentale: un management subtil între ajustări sistemice și îmbogățiri reciproce, în RRDE nr. 2/2013, p. 149-178.

[4] *E.S. Tănăsescu*, op. cit., p. 18.

[5] În doctrină se apreciază că folosirea sintagmei „orice persoană" și nu a celei de cetățean european conferă posibilitatea invocării acestor drepturi nu numai de cetățenii statelor membre, ci și de cetățenii statelor terțe, ceea ce aduce Cartei o dimensiune globală și îi conferă coexistență alături de celelalte instrumente internaționale în materia drepturilor omului, a se vedea *O.-M. Salomia*, Autonomia Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în Dreptul nr. 2/2013, p. 253; de asemenea, autoarea consideră că Titlul V din Cartă cuprinde „drepturi moderne" și „actuale", care își au sorgintea în dispozițiile dreptului Uniunii Europene derivat și în jurisprudența CJCE, dreptul la bună administrare fiind

bună administrare în raporturile cu instituțiile și organele Uniunii Europene, conform **art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**. Însă prevederile acestuia sunt completate și de alte elemente ale bunei administrări, regăsite în conținutul Cartei, cum ar fi: **libertatea de exprimare și de informare** (art. 11), **egalitatea în fața legii** (art. 20), **nediscriminarea** (art. 21), **egalitatea între femei și bărbați** (art. 23).

În strânsă legătură cu *dreptul la bună administrare* Carta prevede în **art. 43** dreptul fiecărui cetățean al Uniunii sau al oricărei persoane fizice sau juridice rezidente sau având sediul pe teritoriul oricărui stat membru al Uniunii Europene, **de a sesiza Ombudsmanul European** în caz de *proastă administrare* în activitatea instituțiilor sau organelor comunitare, cu excepția Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Tribunalului Uniunii Europene, în ceea ce privește atribuțiile lor jurisdicționale. De asemenea, în **art. 44** este prevăzut **dreptul de petiționare** pe care îl are orice persoană fizică sau juridică care are reședința sau sediul social într-un stat membru al Uniunii Europene. În **art. 42** este instituit **dreptul de acces la documentele** instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente. **Art. 47** stabilește că orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are **dreptul la o cale de atac** în fața unei instanțe judecătorești.

Ținând cont de faptul că și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene în ceea ce privește compatibilitatea acțiunilor statelor membre ale Uniunii Europene cu drepturile fundamentale este consecventă în a susține drepturile omului ca principii ale dreptului european, putem afirma că **dreptul la bună administrare** a căpătat caracter de **principiu de drept**, adică de *reglementare fundamentală, ce are un rol constructiv și valorizator pentru sistemul de drept*. Deci nu este vorba de un concept nedeterminat, care poate fi interpretat în funcție de situația de fapt, ci de un *ansamblu de elemente care au legătură între ele și împreună*

---

considerat uneori „singura noutate" adusă de Cartă. În acest sens, a se vedea și *F. Sudre*, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 127.

definesc o reglementare cu caracter de principiu. Aceasta deoarece nu putem limita *buna administrare* doar prin referire la imparțialitate, echitate, transparență, drept de acces la propriul dosar sau obligația administrației publice de a-și motiva deciziile. *Buna administrare* înseamnă și legalitatea (și implicit oportunitatea) acțiunii administrației publice, și dreptul de a adresa petiții și de a primi răspuns într-un termen rezonabil, și dreptul de a ataca în instanță o decizie a administrației publice care afectează drepturile și interesele legitime, și dreptul la despăgubire în caz de vătămare prin acțiunea sau inacțiunea unei autorități publice, și dreptul de a beneficia de proceduri clare, aduse la cunoștință publică, în ceea ce privește relația cu administrația publică.

În concluzie, **dreptul la bună administrare prevăzut în art. 41 al Cartei este recunoscut atât în jurisprudență, cât și în doctrină ca un drept fundamental al tuturor cetățenilor Uniunii Europene, dar și al cetățenilor statelor care nu sunt membre ale UE**[1]. Mai mult, *dreptul la bună administrare* dobândește din ce în ce mai mult caracterul unui *principiu fundamental al dreptului administrativ.* Iar Carta ce reunește toate drepturile individuale într-un singur text, consacrând principiul indivizibilității drepturilor fundamentale, este modernă și actuală, instituind drepturi care nu au fost cuprinse în Convenția europeană a drepturilor omului, aducând o reală valoare adăugată ordinii juridice a Uniunii Europene[2].

[1] Pornind chiar de la prevederile art. 41 din CDFUE privind *dreptul oricărei persoane* de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor UE; a se vedea și *M. Duțu, A. Duțu*, Dreptul contenciosului european, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 28-32.

[2] *O.-M. Salomia*, loc. cit., p. 248-249.

Secţiunea a 2-a. Dreptul la bună administrare în legislaţia secundară a Uniunii Europene

Preocuparea pentru transparenţa activităţii instituţiilor europene s-a concretizat de-a lungul timpului în acte cu caracter normativ ce prezintă o deosebită importanţă pentru protecţia drepturilor fundamentale ale cetăţenilor în interiorul Uniunii. Astfel, **Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European şi al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului şi ale Comisiei**[1] conferă cetăţenilor Uniunii şi tuturor persoanelor care au reşedinţa sau sediul în Uniunea Europeană liber acces la informaţiile conţinute în documentele acestor instituţii. Însă în prezent se militează pentru modificarea acestuia în sensul conferirii unui drept de acces al oricărei persoane, indiferent de naţionalitate sau rezidenţă, la documentele tuturor instituţiilor Uniunii, nu numai ale celor menţionate anterior[2], lărgindu-se aşadar sfera instituţiilor europene ce vor fi obligate să devină mai transparente.

Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European şi al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului şi ale Comisiei reprezintă un document deosebit de important pentru realizarea dreptului la bună administrare la nivelul Uniunii Europene. În preambulul Regulamentului se menţionează că „transparenţa permite asigurarea unei mai bune participări a cetăţenilor la procesul decizional, precum şi garantarea responsabilităţii administraţiei" şi „contribuie la consolidarea principiilor democraţiei şi drepturilor fundamentale, astfel cum sunt acestea definite în (...) Tratatul UE şi în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene".

Acesta urmăreşte, potrivit art. 1, „definirea principiilor, a condiţiilor şi a limitelor care ocrotesc dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului şi ale Comisiei". De

---

[1] JO L nr. 145 din 31 mai 2001.

[2] *M. Petroiu*, Dreptul de acces la informaţiile de interes public. De la litera legii, la abuzul autorităţilor, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014, p. 46-48.

asemenea, „urmărește stabilirea regulilor care să garanteze o exercitare cât mai ușoară a acestui drept și promovarea bunelor practici administrative în acest domeniu".

Art. 2 al documentului stabilește că: „orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de acest regulament. Sub rezerva aceloraşi principii, condiții și limite, instituțiile pot să permită accesul la documente pentru orice persoană fizică sau juridică care nu are reședința sau sediul social într-un stat membru". De asemenea, art. 2 stabilește că Regulamentul „se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene". Documentele sensibile, astfel cum sunt definite la art. 9 alin. (1) din Regulament, sunt supuse unui regim special.

În principiu, publicul ar trebui să aibă acces la toate documentele instituțiilor. Cu toate acestea, anumite interese publice și private ar trebui protejate printr-un regim de excepțări. Conform art. 4 „instituțiile Uniunii Europene pot respinge cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

- interesului public, în ceea ce privește: siguranța publică; apărarea și chestiunile militare; relațiile internaționale; politica financiară, monetară sau economică a Comunității sau a unui stat membru;
- vieții private și integrității individului, în special în conformitate cu legislația comunitară privind protecția datelor personale;
- intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală;
- procedurilor judiciare și consultanței juridice;
- obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit.

Cu toate acestea, în cazul în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză, acesta va putea fi făcut public. Excepțiile prevăzute anterior se aplică doar în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului. Excepțiile se pot pune în aplicare în cursul unui termen de cel mult treizeci de ani. În cazul documentelor care se încadrează la

excepțiile privind viața privată sau interesele comerciale și documentele sensibile, excepțiile pot continua să se aplice, dacă este necesar, și după expirarea acestei perioade".

De asemenea, potrivit art. 8 „cererile de acces la documente *se soluționează cu promptitudine*. În cazul unei respingeri în tot sau în parte a cererii, instituția informează solicitantul cu privire la căile de atac de care dispune, și anume introducerea unei acțiuni în justiție împotriva instituției și / sau formularea unei plângeri adresate Ombudsmanului European. Lipsa unui răspuns din partea instituției în termenul stabilit se consideră răspuns negativ și dă dreptul solicitantului să introducă o acțiune în justiție împotriva instituției și / sau să formuleze o plângere adresată Ombudsmanului European".

Pentru a permite cetățenilor să își exercite efectiv drepturile care decurg din acest regulament, fiecare instituție permite accesul public la un registru de documente. Registrul ar trebui să fie accesibil în format electronic. Referințele documentelor se înscriu de îndată în registru. Conform art. 14, intitulat sugestiv „**Informarea**", „fiecare instituție a Uniunii Europene trebuie să ia măsurile necesare pentru informarea publicului cu privire la drepturile de care beneficiază în conformitate cu acest regulament, iar statele membre cooperează cu instituțiile pentru informarea cetățenilor".

Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 este în vigoare de mulți ani. Cele trei instituții, Comisia, Consiliul și Parlamentul, au acumulat experiență în ceea ce privește punerea în aplicare a acestuia, iar instanțele europene au propus deja propriile interpretări ale dispozițiilor sale printr-o serie de hotărâri. În consecință, s-a considerat că a venit momentul unei reexaminări a regulamentului, iar Parlamentul European a solicitat în primăvara anului 2011 Comisiei să prezinte propuneri de modificare a acestuia. Înainte de a se pronunța asupra eventualelor modificări ale normelor actuale, Comisia a realizat o amplă consultare publică. Scopul modificării Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 este acela de **a oferi cel mai larg acces public cu putință la documente**, conform art. 15 alin. (3) din versiunea consolidată a TFUE, care extinde dreptul de acces public la documentele tuturor instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene.

În noua formă se propune introducerea unei definiții mai largi a *documentului* – un concept care se află în centrul acestui Regulament. *Orice conținut de date, indiferent de suport* (scris pe hârtie sau stocat sub formă electronică sau ca înregistrare audio, vizuală sau audiovizuală), *privind un subiect care intră în sfera de responsabilitate a unei instituții a Uniunii Europene, organism, birou sau agenție ar putea fi considerat un document.* Datele conținute în sistemele de stocare, procesare și recuperare, inclusiv sistemele externe utilizate pentru activitatea instituției, ar constitui, de asemenea, un document. Documentele ar trebui să fie puse la dispoziția publicului fie în format electronic, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, într-un registru oficial al instituției sau în urma unei solicitări în scris. Documentele întocmite sau primite în cadrul unei proceduri legislative ar trebui, întotdeauna, să fie postate pe internet, unde oamenii să aibă acces la ele.

Din păcate, la data de 21 mai 2013, Comisia Europeană a prezentat un raport privind impasul înregistrat în procesul de revizuire a Regulamentului, iar în luna iunie 2013 Parlamentul a solicitat tuturor instituțiilor, oficiilor, organelor și agențiilor Uniunii Europene să aplice integral Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, iar Comisiei să se implice pe deplin, la nivel politic și la nivel tehnic, în adaptarea la Tratatul de la Lisabona a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001[1]. Această instituție a Uniunii își reafirmă poziția exprimată în primă lectură, la 15 decembrie 2011 subliniind în special faptul că: „textul modificat, ca minim absolut și în conformitate cu cerințele din tratat ar trebui *să extindă în mod explicit domeniul de aplicare la toate instituțiile, oficiile și agențiile UE, să sporească transparența legislativă*, astfel încât orice derogare de la regula generală de transparență legislativă în procedurile legislative să constituie o excepție; *să clarifice relația dintre transparență și protecția datelor, să includă Convenția de la Aarhus*[2]

---

[1] Propunere de rezoluție depusă pe baza declarației Comisiei în conformitate cu art. 110 alin. (2) din Regulamentul de procedură referitoare la impasul înregistrat în procesul de revizuire a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 [2013/2637(RSP)].

[2] Semnată la 25 iunie 1998, ratificată de România prin Legea nr. 86/2000 (M.Of. nr. 224 din 22 mai 2000).

(privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu), *să prevadă transparența documentelor provenite de la statele membre*, să includă avizele serviciilor juridice elaborate în cursul procedurii legislative, *să prevadă transparența financiară a fondurilor UE* (inclusiv la nivel de state membre), *să sporească transparența în ceea ce privește obținerea de consultanță externă de specialitate, să nu includă o limitare a definiției termenului document* și *să nu introducă excepțări pe categorii*".

Așadar, nu numai la nivel național apare acest fenomen de opoziție față de creșterea transparenței întregii activități desfășurate la nivelul instituțiilor publice. Deși prin Tratatul de la Lisabona, toate statele membre ale Uniunii au fost de acord cu faptul că Uniunea trebuie să permită cetățenilor să participe la procesul decizional de la nivelul UE și să monitorizeze acest proces și acțiunile Uniunii, și au conferit dreptului de acces la documentele instituțiilor Uniunii o deosebită importanță, includzându-l în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, când s-a pus problema aprobării noului regulament nu s-a putut ajunge la consens. Cu toate că Parlamentul European susține modificarea acestui document, nici până în prezent procedura legislativă de modificare nu a putut fi realizată.

Secțiunea a 3-a. Codul european al bunei conduite administrative[1] – model pentru promovarea dreptului la bună administrare

În septembrie 2001, Parlamentul European a aprobat **Codul european al bunei conduite administrative**, care stabilește **standardele ce trebuie respectate** de către instituțiile și organele Uniunii Europene și de către angajații acestora **în raporturile cu**

[1] A se vedea ediția din 2015 a Codului, publicată pe site-ul Ombudsmanului European (*file:///C:/Users/user/Downloads/code_2015_RO.pdf*), accesată la data de 27 octombrie 2017.

cetățenii din cadrul Uniunii. Acesta **detaliază prevederile Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**, reunind principii de ordin material și procedural care să guverneze acțiunile întreprinse la nivelul instituțiilor și organismelor Uniunii Europene[1].

Deși nu are valoare juridică obligatorie, acest Cod conține prevederi ce pot constitui un model pentru activitatea tuturor instituțiilor publice din statele membre ale UE, deoarece fiecare asemenea instituție are, în mod cert, activitate de natură administrativă. Cu atât mai mult trebuie utilizat ca model de către autoritățile administrației publice locale sau centrale, în vederea creșterii calității activității acestora și a respectării drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

De altfel, prin Rezoluția din 15 ianuarie 2013[2], Parlamentul European a solicitat Comisiei să întocmească o propunere de **regulament privind un drept european de procedură administrativă**, având în vedere art. 298 din TFUE, art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, celelalte acte normative europene privind accesul la documentele de interes public, protecția datelor cu caracter personal, transparența în activitatea instituțiilor europene, Codul european al bunei conduite administrative, tradițiile constituționale privind principiile dreptului administrativ ale statelor membre ale Uniunii Europene. Aprobarea unui document cu valoare juridică obligatorie ar putea contribui la realizarea *dreptului fundamental la bună administrare* promovat de Cartă încă din anul 2001.

Fostul Ombudsman European, d-nul Paraskevas Nikiforos Diamandouros, preciza de altfel în Cuvântul înainte la ediția din 2005 a Codului, publicată pe site-ul instituției, că acest Cod este de asemenea „un foarte util ghid și sursă de informații pentru lucrătorii din cadrul serviciilor publice", îndemnându-i să aplice

---

[1] *E. Bălan, G. Varia, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu*, op. cit., 2010, p. 90.

[2] A se vedea Rezoluția Parlamentului European privind dreptul european de procedură administrativă (*http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN&ring=A7-2012-0369*), accesată la data de 27 octombrie 2017.

cele mai ridicate standarde în administrație, deoarece „cetățenii Europei merită pe deplin aceasta", iar *„dreptul la o bună administrație realizată de către instituțiile și organele Uniunii Europene este un drept fundamental"*.

Regăsim în acest document **prevederi cu caracter de principiu** cum ar fi: legalitatea, nediscriminarea, proporționalitatea și imparțialitatea acțiunilor funcționarilor din cadrul instituțiilor Uniunii, interdicția abuzului de putere, independența, echitatea, amabilitatea și obiectivitatea angajaților organismelor Uniunii. Sunt menționate **reguli procedurale** privind primirea, evaluarea și transmiterea răspunsurilor la solicitările primite, **reguli privind audierea** persoanelor cărora le pot fi afectate interesele prin deciziile instituțiilor Uniunii și **reguli privind luarea deciziilor cu privire la o solicitare** (termen rezonabil pentru adoptarea deciziilor, obligația de motivare și de indicare a căilor de atac ale deciziilor).

Astfel, se menționează încă de la început, în art. 3, faptul că „acest Cod **conține principiile generale de bună conduită administrativă, care se aplică tuturor raporturilor dintre instituții și administrațiile acestora, pe de o parte, și public, pe de altă parte, exceptând cazurile în care acestea sunt impuse prin dispoziții specifice**".

Codul explică cetățenilor care este însemnătatea practică a ***dreptului la bună administrare*** și ce pot aștepta în mod concret din partea administrației europene. De aceea s-a și decis publicarea lui în toate limbile oficiale ale Uniunii și în limbile țărilor candidate. Ulterior, mare parte din instituțiile Uniunii și serviciile lor administrative au emis decizii oficiale privind aplicarea Codului bunei conduite administrative[1]. Art. 26 al Codului precizează că orice nerespectare a principiilor prevăzute în Cod de către o instituție sau un funcționar european poate constitui obiectul unei plângeri adresate Ombudsmanului European.

Acest document poate fi utilizat cu ușurință la nivel național pentru conceperea unor coduri de procedură administrativă

---

[1] Spre exemplu, Decizia privind Codul bunei conduite administrative a Centrului European pentru Dezvoltarea Formării Profesionale (CEDFOP) din 22 iunie 2011 (JO C nr. 285/03 din 29 septembrie 2011).

moderne, în care dreptul la bună administrare să fie prevăzut expres, promovat și protejat totodată.

Secțiunea a 4-a. Dreptul la bună administrare în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene

Analizând jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene se poate constata că judecătorii acestei instanțe au contribuit de-a lungul timpului la identificarea și dezvoltarea principiilor care reprezintă, în acest moment, elemente esențiale ale *bunei administrări*.

Astfel, în Cauza C-55/70[1] *Andreas Reinarz c. Comisia Comunităților Europene* este invocat *principiul general al bunei administrări*, reclamantul afirmând că decizia atacată este contrară acestui principiu, conform căruia *autoritatea publică ce greșește trebuie să depună toate diligențele pentru a-și repara greșelile*. De asemenea, în această cauză este invocat și *principiul egalității de tratament* pe care autoritățile publice trebuie să-l respecte în relațiile cu angajații.

În Cauzele conexate C-33/79 și C-75/79 *Richard Kuhner c. Comisiei Comunităților Europene*[2] erau aduse în discuție *principiile legalității, egalității în drepturi în fața unei autorități publice și importanța unei bune administrări*, având în vedere necesitatea de a acorda același tratament funcționarilor care se află în aceeași situație din punct de vedere al calificării profesionale, dar și *obligația de a motiva decizia* luată.

---

[1] (*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0055*), accesată la data de 27 octombrie 2017 (*ECLI:EU:C:1971:50*).

[2] A se vedea deciziile (*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0033*), accesată la data de 27 octombrie 2017 (*ECLI:EU:C:1980:139*).

De asemenea, Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene în Cauza C-186/87[1] *Ian William Cowan c. Trésor public*, a avut un impact important asupra evoluției *principiului egalității* având în vedere *criteriul discriminării pe bază de naționalitate*. Resortisantul britanic Cowan a fost victima unei agresiuni la ieșirea dintr-o stație de metrou în timp ce se afla în calitate de turist pe teritoriul Franței. Întrucât autorii agresiunii nu au fost identificați, Cowan a solicitat Comisiei de indemnizare a victimelor unei infracțiuni o compensație, pe baza Codului de procedură penală francez. Comisia i-a respins cererea, motivând că nu este cetățean francez și nici cetățean al unui alt stat cu care statul francez să fi avut un acord de reciprocitate în această privință. De asemenea, Cowan nu avea nici măcar domiciliul pe teritoriul Franței. Cowan a invocat dreptul comunitar (art. 12 din Tratatul de instituire a Comunității Europene). Curtea de Justiție a Comunității Europene a reamintit că prin interzicerea discriminării exercitate pe motiv de naționalitate se urmărește obținerea unei *egalități de tratament între resortisanții statelor membre*.

Această decizie a instanței comunitare subliniază încă din anul 1987, faptul că toți resortisanții statelor membre ale Uniunii trebuie să beneficieze de ***drepturi egale*** din partea instituțiilor statelor membre, indiferent de naționalitate și domiciliu, pentru a fi într-adevăr respectate principiile fundamentale ale Uniunii. S-a aplicat așadar **principiul egalității** în fața legii pentru toate persoanele care se află pe teritoriul Uniunii și sunt resortisanți ai statelor membre ale Uniunii Europene.

În Cauza C-177/88[2], Curtea de Justiție a Uniunii Europene a arătat că un angajator încalcă în mod direct *principiul egalității de tratament* dacă refuză să angajeze o candidată pe care, în prealabil

---

[1] CJUE, Cauza 186/87 *Ian William Cowan c. Trésor public* [(*ECLI:EU:C:1989:47*) (*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:61987CJ0186*), accesată la data de 27 octombrie 2017].

[2] CJUE, Cauza 177/88 *Elisabeth Johanna Pacifica Dekker c. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen* (VJV-Centrum) [(*ECLI:EU:C:1990:383*) (*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0177*), accesată la data de 27 octombrie 2017].

o considerase aptă pentru activitatea respectivă, doar pentru faptul că aceasta este însărcinată. Instanța a considerat așadar că persoana respectivă a fost discriminată datorită faptului că era femeie, ceea ce este strict interzis atât în legislația națională, cât și în cea europeană.

Principiul proporționalității a fost invocat destul de mult de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, fiind recunoscut în final ca *principiu general al legislației Uniunii*. Astfel, în Cauza C-331/88[1], Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat următoarele: „**principiul proporționalității este unul dintre principiile generale ale legislației Comunității.** În virtutea acestui principiu, legalitatea instituirii unei limitări în ceea ce privește desfășurarea unei anume activități economice este supusă condiției ca măsurile prohibitive să fie corespunzătoare și necesare obiectivului public protejat de legislația în speță; acolo unde există posibilitatea de a alege între mai multe măsuri considerate corespunzătoare, trebuie să se apeleze la cea mai puțin împovărătoare, iar dezavantajele nu trebuie să fie disproporționate față de scopul urmărit"[2].

La fel, în Cauza C-184/99[3], Tribunalul Muncii din Nivelles a adresat Curții de Justiție a Uniunii Europene două întrebări preliminare cu privire la interpretarea art. 12, 17 și 18 din Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE). Grzelczyk, cetățean francez venit să studieze în Belgia, s-a întreținut singur în primii 3 ani de studiu, având diverse slujbe. În ultimul an de studii, pentru a se putea concentra asupra studiilor, a cerut *minimex*, un ajutor

---

[1] CJUE, Cauza 331/88 *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health*, ex parte: Fedesa and others (*ECLI:EU:C:1990:391*).

[2] *L. Dobrinescu*, Principiul proporționalității în dreptul european. Exemple de neproporționalitate din legislația și practica românească din 16 martie 2013 (*http://codfiscal.net/32470/principiul-proportionalitatii-in-dreptul-european-exemple-de-neproportionalitate-din-legislatia-si-practica-romaneasca*), accesată la data de 27 octombrie 2017.

[3] CJUE, Cauza 184/99 *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [(*ECLI:EU:C:2001:458*) (*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0184*), accesată la 27 octombrie 2017].

social. Acesta i-a fost inițial acordat, ulterior fiindu-i retras, pe motiv că este resortisant al Comunității Europene înscris ca student. Curtea a reamintit faptul că cetățeanul belgian care nu ar fi avut calitatea de lucrător, dar s-ar fi aflat în aceeași situație ca Grzelczyk ar fi primit acel ajutor, deci a avut loc o *discriminare bazată pe naționalitate*. Așadar, instanța europeană s-a pronunțat în sensul protejării tuturor persoanelor, indiferent de naționalitate, în exercitarea drepturilor lor și aplicarea reglementărilor legale în mod egal.

În Cauza C-144/04[1], Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că sunt încălcate *principiul egalității de tratament* și *principiul proporționalității*, deoarece singurul criteriu menționat în legea germană pentru încheierea unor contracte de muncă pe durată determinată era cel legat de vârstă (52 ani), ceea ce exclude de la o situație stabilă pe piața muncii un număr semnificativ de lucrători într-un moment important din cariera acestora.

Deci se consideră că discriminarea pe criteriul vârstei unei persoane încalcă principiul general al egalității de tratament de care trebuie să se bucure toate persoanele care locuiesc sau își desfășoară activitatea pe teritoriul Uniunii Europene. Stabilirea unor criterii legale privind vârsta de pensionare pentru anumite categorii profesionale trebuie să respecte noile exigențe europene printr-o motivare obiectivă, rezonabilă și proporțională cu scopul urmărit.

În Cauza C-290/07P *Scott SA c. Comisia Europeană*, judecătorii au anulat Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 29 martie 2007 și au trimis cauza Tribunalului Uniunii Europene spre rejudecare, motivat de faptul că fusese încălcată *obligația de diligență și imparțialitate* de către Comisie[2], prin nesolicitarea documentelor relevante pentru a soluționa cauza.

---

[1] CJUE, Cauza C-144/04 *Werner Mangold c. Rüdiger Helm* [(*ECLI:EU:C:2005:709*) (*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0144*), accesată la 27 octombrie 2017].

[2] Parag. 100 din hotărâre (*ECLI:EU:C:2010:480*).

Într-o altă Cauză a Curții de Justiție a Uniunii Europene, C 33/07[1], se menționează expres că „din jurisprudența constantă a Curții reiese că o măsură de restrângere a dreptului la liberă circulație nu poate fi justificată decât dacă respectă **principiul proporționalității** (...) [legislația comunitară] nu se opune unei reglementări naționale care permite restrângerea dreptului unui resortisant al unui stat membru (...) cu condiția ca, pe de o parte, conduita acestui resortisant să reprezinte o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății și, pe de altă parte, măsura restrictivă avută în vedere să fie aptă să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește și **să nu depășească cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia**"[2].

În Cauza C-308/07P *Gorostiaga Atxalandabaso c. Parlament*[3] regăsim percepția Curții de Justiție a Uniunii Europene asupra elementelor componente ale *principiului bunei administrări*, dar și numeroase trimiteri la hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului, acest lucru demonstrând încă o dată strânsa legătură dintre cele două sisteme juridice europene. În această cauză Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat cu privire la un recurs introdus de un fost deputat al Parlamentului European, împotriva Ordonanței Tribunalului de Primă Instanță, din 24 aprilie 2007, în Cauza T-132/06 *Gorostiaga Atxalandabaso c. Parlament*, ordonanță prin care Tribunalul a respins cererea introdusă de recurent având ca obiect anularea Deciziei secretarului general al Parlamentului European, din 22 martie 2006, care reglementa rambursarea indemnizațiilor parlamentare plătite nejustificat. Printre altele, un motiv de recurs invocat de recurent l-a constituit faptul că Parlamentul a încălcat art. 20 din Codul de bună conduită administrativă, care instituie obligația de notificare a deciziilor care

---

[1] CJUE, Cauza C-33/07 *Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București c. Gheorghe Jipa* (*ECLI:EU:C:2008:396*).

[2] *M. Șandru, M. Banu, D. Călin*, op. cit., p. 269-273.

[3] Cauza C-308/07P *Gorostiaga Atxalandabaso c. Parlament* (*ECLI: EU:C:2008:498*).

afectează drepturile sau interesele particularilor. Tribunalul a respins acest motiv ca vădit nefondat, invocând caracterul facultativ al acestui Cod.

Curtea a analizat motivele invocate de recurent, iar hotărârea a fost de respingere a recursului ca nefondat. Pentru lucrarea aceasta prezintă importanță însă, modul în care instanța europeană analizează motivele invocate de recurent și își argumentează din punct de vedere legal decizia. Astfel, în paragrafele 54-56 se subliniază încă o dată faptul că: „deși UE nu a aderat la Convenția europeană a drepturilor omului, (...), fapt care exclude, din motive juridice, o aplicare directă a dispozițiilor acestei convenții internaționale în ordinea juridică comunitară (...) totuși, *drepturile fundamentale fac parte integrantă din principiile generale de drept a căror respectare este asigurată de către Curte. În acest scop, Curtea se inspiră din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, precum și din indicațiile oferite de instrumentele internaționale privind protecția drepturilor omului cu privire la care statele membre au cooperat sau la care au aderat.* În acest sens, ***Convenția europeană are o semnificație specială.*** Evoluția ulterioară a procesului de integrare europeană a consacrat această jurisprudență la art. 6 alin. (2) din TUE. Conform acestei dispoziții, Uniunea respectă drepturile fundamentale, astfel cum sunt acestea garantate de Convenția europeană, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, precum și astfel cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, ca principii generale ale dreptului comunitar". Așadar, **prevederile Convenției europene și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului au fost întotdeauna luate în considerare de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, deși UE încă nu a aderat la Convenția europeană a drepturilor omului.**

De asemenea, în ceea ce privește *principiul bunei administrări*, se argumentează în paragraful 89 din hotărâre faptul că: „*principiul bunei administrări*, pe care recurentul îl invocă în cadrul celui de al șaselea motiv, nu este un principiu unic al dreptului administrativ, ci *reunește mai multe principii și constituie într-un fel o noțiune generică care include toate principiile dreptului administrativ sau unele dintre acestea.* Principiul menționat este utilizat uneori ca

sinonim pentru principiile aferente unei proceduri administrative întemeiate pe respectarea dreptului. *Principiul bunei administrări* impune în special autorităților naționale *repararea erorilor sau a omisiunilor săvârșite, derularea procedurii în mod imparțial și obiectiv și adoptarea unei decizii într-un termen rezonabil.* În plus, acest principiu include o *obligație extinsă de diligență și de solicitudine în sarcina autorităților, dreptul la apărare*, și anume obligația agenților de a permite persoanelor vizate de o decizie să își expună punctul de vedere, *precum și obligația de motivare a deciziei*".

Așa cum se observă, sunt enumerate elemente esențiale ale *principiului bunei administrări* și se subliniază faptul că autoritățile publice naționale trebuie să acționeze responsabil și echitabil, utilizând o procedură imparțială și obiectivă, deoarece doar în acest mod vor fi respectate cu adevărat drepturile fundamentale ale oamenilor.

Curtea apreciază în paragraful 90 și că „*principiile subsumate noțiunii principiului bunei administrări variază și nu sunt întotdeauna ușor de determinat.* La aceasta se adaugă dificultatea de a aprecia dacă este vorba despre principii a căror respectare revine exclusiv autorităților administrative sau despre prerogative care conferă particularilor un drept subiectiv de a impune acestor autorități o obligație determinată de a face sau de a nu face. Acest lucru depinde, pe de o parte, de natura juridică a textului inițial și, pe de altă parte, de principiul normativ care rezultă din dispozițiile relevante". Pe de altă parte, „jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a fost principala sursă pentru formularea art. 41 din CDFUE (...) care a transformat *principiul bunei administrări* într-un drept fundamental", după cum se menționează în paragraful 91 din hotărâre.

Așadar, în hotărârea menționată anterior, Curtea de Justiție a Uniunii Europene analizează succint apariția și dezvoltarea *principiului bunei administrări*, elementele esențiale ale acestuia, imposibilitatea încadrării clare a acestuia într-o definiție, și, nu în ultimul rând, transformarea *principiului bunei administrări* într-un drept fundamental prin intermediul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Pentru stabilirea conținutului *principiului bunei administrări* problematica *accesului la documentele europene* este și ea deosebit de importantă. Astfel, în 17 octombrie 2013 Curtea de Justiție a Uniunii Europene (Camera întâi) a fost chemată să se pronunțe într-un recurs privind refuzul acordării accesului la datele referitoare la identitatea statelor membre autoare ale propunerilor de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001. Astfel, în Cauza C-280/11P *Council of the European Union c. Access Info Europe*[1], Consiliul Uniunii Europene, Republica Cehă, Regatul Spaniei și Republica Franceză solicitau anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 22 martie 2011 (T-233/09[2], *Access Info Europe*[3] *c. Consiliu*), prin care Tribunalul a anulat decizia Consiliului Uniunii Europene din 26 februarie 2009 de respingere a cererii formulată de Access Info Europe, de a se permite accesul la anumite informații cuprinse într-o notă din 26 noiembrie 2008, adresată de Secretariatul General al Consiliului, grupului de lucru privind informarea instituit în cadrul Consiliului UE, *referitoare la propunerea unui nou regulament privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei.*

Prin decizia în litigiu, „Consiliul a acordat un *acces parțial la documentul solicitat.* Mai precis, această instituție a comunicat Access Info o versiune a acestui document care nu permitea identificarea statelor membre autoare ale propunerilor respective. Consiliul și-a justificat refuzul de divulgare a identităților statelor membre în cauză, în temeiul excepției prevăzute la art. 4 alin. (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, pentru motivul că *divulgarea acestor identități ar fi adus atingere gravă*

---

[1] Cauza C-280/11 P *Council of the European Union c. Access Info Europe* (*ECLI:EU:C:2013:671*).

[2] Cauza T-233/09 *Access Info Europe c. Consiliu* (*ECLI:EU:T: 2011:105*).

[3] Acces Info Europe este o organizație neguvernamentală pentru drepturile omului, cu sediul în Spania, care militează pentru promovarea și protejarea dreptului de acces la informație în Europa, ca instrument de apărare a drepturilor și libertăților oamenilor și de facilitare a participării cetățenilor la luarea deciziilor de către autoritățile publice; a se vedea (*http://www.access-info.org*), accesată la data de 27 octombrie 2017.

procesului său decizional fără ca o asemenea divulgare să fie impusă de un interes public superior. Astfel, ținând seama de caracterul preliminar al discuțiilor în curs la acea dată, divulgarea identităților statelor membre vizate ar fi redus marja de manevră a delegațiilor în timpul negocierilor care caracterizează procedura legislativă în cadrul Consiliului și ar fi adus astfel atingere capacității acestuia de a ajunge la un acord.

Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 12 iunie 2009, *Access Info Europe* a formulat împotriva deciziei o acțiune în anulare, care a fost admisă prin hotărârea atacată (T-233/09 *Access Info Europe c. Consiliu*)[1]. Tribunalul a apreciat, mai întâi, că tocmai *principiul legitimității democratice impune autorilor propunerilor cuprinse în documentul solicitat să răspundă în fața publicului pentru actele lor, iar aceasta cu atât mai mult atunci când documentul respectiv ține de procedura legislativă*. Tribunalul a apreciat, de asemenea, că ține de însăși natura dezbaterii democratice ca o propunere de modificare a unui proiect de regulament să poată face obiectul unor comentarii, atât pozitive, cât și negative, din partea publicului și a mass-media. Tribunalul a considerat că diferitele propuneri de modificare sau de redactare formulate de cele patru delegații ale statelor membre care sunt prezentate în documentul solicitat fac parte din cursul normal al procesului legislativ, ceea ce implică faptul că *ele nu pot fi considerate sensibile* nu numai din perspectiva exclusivă a implicării unui interes fundamental al Uniunii sau al statelor membre, și nici din perspectiva vreunui alt criteriu. Tribunalul a admis acțiunea și a anulat decizia Consiliului.

Curtea, la rândul ei, a apreciat că atunci când o instituție aplică una dintre excepțiile prevăzute la art. 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, acesteia îi revine *obligația să pună în balanță*

---

[1] *S. Lea, P.J. Cardwell*, Transparency Requirements in the Course of a Legislative Procedure: *Council v. Access Info Europe*, 21 European Public Law, Issue 1, 2015, p. 61-80; *V. Abazi, M. Hillebrandt*, The legal limits to confidential negotiations: Recent case law developments in Council transparency: Access Info Europe and In 't Veld, în Common Market Law Review 52(3)/2015, p. 825-845.

interesul specific care trebuie protejat prin nedivulgarea documentului vizat și, în special, *interesul general de a face accesibil acel document*, având în vedere avantajele care, astfel cum se arată în considerentul (2) al Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, rezultă dintr-o transparență sporită, și anume o *mai bună participare a cetățenilor la procesul de decizie*, precum și *o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic*. Curtea a decis, de asemenea, că aceste considerații sunt, fără îndoială, de o deosebită pertinență atunci când Consiliul acționează în calitatea sa de legiuitor. Transparența în această privință contribuie la consolidarea democrației prin faptul că permite cetățenilor să controleze totalitatea informațiilor care au constituit fundamentul unui act legislativ. Astfel, *posibilitatea cetățenilor de a cunoaște fundamentele acțiunilor legislative este o condiție a exercitării efective de către aceștia din urmă a drepturilor lor democratice*".

În consecință, Curtea a respins recursul introdus de Consiliu, pronunțându-se încă o dată în sensul respectării *dreptului fundamental de acces la documentele instituțiilor Uniunii*, deoarece acesta asigură într-adevăr participarea cetățenilor la procesul de decizie și crește responsabilitatea administrației față de deciziile pe care le ia.

Acestea sunt doar câteva exemple de decizii ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, instanță care a contribuit decisiv la *conturarea principiului bunei administrări* și impunerea lui în final ca un *drept fundamental* al particularilor, pe tot cuprinsul Uniunii Europene.

BCU IASI / CENTRU

Capitolul III. Dreptul la bună administrare la nivelul Consiliului Europei

Secţiunea 1. Dreptul la bună administrare în Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale[1]

Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, completată ulterior prin 16 Protocoale, reprezintă ***nucleul sistemului complex de promovare şi protejare a drepturilor şi libertăţilor omului***, sistem îmbunătăţit de-a lungul timpului astfel încât să asigure realizarea scopului şi obiectivelor propuse la înfiinţarea Consiliului Europei.

În situaţia în care se constată că un stat nu a creat condiţiile legislative şi instituţionale pentru a asigura protejarea drepturilor cetăţenilor săi, acesta poate fi obligat printr-o hotărâre a Curţii Europene a Drepturilor Omului să plătească despăgubiri şi să adopte măsuri pentru restabilirea drepturilor persoanelor cărora li s-au încălcat drepturile fundamentale. Prevederile Convenţiei europene pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale şi hotărârile Curţii Europene a Drepturilor Omului (CEDO) au contribuit în timp la întărirea sistemului european de protecţie a drepturilor omului.

Art. 6 din Convenţia europeană proclamă **dreptul fiecărei persoane la un proces echitabil**, stipulând în paragraful 1 că „orice persoană are dreptul la judecarea **în mod echitabil, în mod public şi într-un termen rezonabil a cauzei sale**, de către o instanţă independentă şi imparţială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor şi obligaţiilor sale cu caracter civil,

---

[1] Adoptată la Roma la data de 4 noiembrie 1950.

fie asupra temeiniciei oricărei acuzaţii în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie **pronunţată în mod public**, dar accesul în sala de şedinţă poate fi interzis presei şi publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părţi a acestuia în interesul moralităţii, al ordinii publice, ori al securităţii naţionale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecţia vieţii private a părţilor la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanţă atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiţiei (...)".

Acest drept fundamental reprezintă un element esenţial al **principiului asigurării preeminenţei dreptului într-o societate democratică**, precizând totodată garanţiile necesare desfăşurării oricărui proces: **caracterul echitabil al procedurii, dezbaterea publică a cauzei** şi desfăşurarea procesului într-un **termen rezonabil**[1].

Prevederile acestui articol se completează cu prevederile **art. 13** din Convenţia europeană, care stipulează că: „orice persoană, ale cărei **drepturi şi libertăţi recunoscute de Convenţie au fost încălcate**, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanţe naţionale, chiar şi atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acţionat în exercitarea atribuţiilor lor oficiale". Acest text garantează un drept subiectiv al oricărei persoane de a putea ataca în faţa instanţelor naţionale încălcarea drepturilor prevăzute de Convenţie şi presupune implicit şi obligaţia statelor de a reglementa o asemenea posibilitate în legislaţia internă[2].

Aspectele menţionate mai sus constituie nucleul unui alt principiu fundamental al drepturilor omului, cel al ***legalităţii activităţii autorităţilor publice*** şi reprezintă **elemente definitorii ale *bunei administrări***, aşa cum le-am prezentat în capitolele anterioare.

Dreptul unei persoane vătămate de o acţiune sau o inacţiune a unei autorităţi a administraţiei publice de a se adresa instanţei judecătoreşti pentru intrarea în legalitate şi recuperarea prejudiciului este considerat un element de bază al democraţiei şi un mijloc de

---

[1] *C. Bîrsan*, Convenţia europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 394-399.

[2] Idem, p. 867.

prevenire şi combatere a corupţiei. El poate constitui chiar o *modalitate de îmbunătăţire a activităţii administraţiei publice*, în condiţiile în care deciziile luate de instanţele judecătoreşti în privinţa respectării drepturilor fundamentale ale oamenilor ar fi cunoscute de către politicieni şi de către funcţionarii publici. Din păcate însă, în România procesele aflate pe rolul instanţelor durează destul de mult, fapt ce determină şi justifică lipsa de încredere în justiţie a cetăţenilor şi nici nu conduc la restabilirea adevărului într-un termen rezonabil.

O serie de alte 4 articole protejează drepturi ce semnifică respectul social datorat individului[1], astfel:

- **art. 8** stipulează că „orice persoană are **dreptul la respectarea vieţii sale private şi de familie, a domiciliului său şi a corespondenţei sale**";
- **art. 9** prevede că „orice persoană are **dreptul la libertatea de gândire, de conştiinţă şi de religie**";
- **art. 10** stabileşte că „orice persoană are dreptul la **libertatea de exprimare**. Acest drept cuprinde libertatea de opinie şi libertatea de a primi sau de a comunica informaţii ori idei fără amestecul autorităţilor publice";
- **art. 11** instituie **dreptul la libertatea de întrunire şi de asociere**.

Aceste prevederi asigură protejarea individului împotriva unor ingerinţe arbitrare ale puterii publice în exercitarea prerogativelor sale, impunând atât o serie de obligaţii negative din partea statului (de a nu face ceva care ar aduce atingere exerciţiului drepturilor), cât şi o serie de obligaţii pozitive, pentru garantarea efectivă a tuturor componentelor drepturilor menţionate (statul e obligat să adopte o serie de instrumente juridice care să aibă ca rezultat, realizarea acestor drepturi). Sunt stabilite însă şi anumite condiţii în care exerciţiul acestor drepturi poate fi supus unor restricţii, necesare într-o societate democratică, pentru apărarea securităţii naţionale, ordinii publice sau prevenirea săvârşirii unor fapte penale. Statele au *„obligaţia de a institui garanţii adecvate şi suficiente*

[1] *C. Bîrsan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 593.

pentru eliminarea oricărui abuz ce ar putea fi săvârşit de autorităţile publice în acest domeniu"[1].

Cu toate că termenul de viaţă privată nu a fost definit în mod expres de textul Convenţiei europene, natura şi întinderea sa largă au fost consacrate de interpretările date de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a extins sfera de aplicabilitate a vieţii private, respectiv a art. 8, asupra unor activităţi din sfera publică.

De asemenea, trebuie menţionat că în **aprilie 2009**, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat că **accesul la informaţiile oficiale** este un drept protejat de art. 10 al Convenţiei europene a drepturilor omului.

Pe aceeaşi linie de idei, trebuie subliniat încă o dată că printre obiectivele Consiliului Europei se află **participarea cetăţenilor la viaţa colectivităţilor locale şi regionale şi protejarea şi consolidarea democraţiei locale şi regionale**, iar *libertatea de exprimare şi de informare, inclusiv libertatea mass-media* sunt indispensabile pentru o democraţie reală şi procese democratice. Atunci când aceste libertăţi nu sunt protejate, statul de drept poate fi compromis. Toate statele membre ale Consiliului Europei s-au angajat să asigure celor aflaţi sub jurisdicţia lor **dreptul fundamental la libertatea de exprimare şi informare**, în conformitate cu **art. 10** din Convenţia europeană a drepturilor omului.

Promovarea respectării prevederilor acestui drept este, prin urmare, un domeniu prioritar de acţiune pentru Consiliul Europei. Diverse organisme ale Consiliului Europei şi instituţiile sale contribuie la protecţia şi promovarea libertăţii de exprimare şi de informare. Comitetul Miniştrilor, Adunarea Parlamentară, Secretarul General, Comisarul pentru drepturile omului şi alte organisme sunt toate active în acest domeniu. Comitetul Miniştrilor a invitat toate statele membre să coopereze cu organismele şi instituţiile Consiliului Europei în asigurarea conformităţii legislaţiei şi practicii naţionale cu standardele relevante în acest domeniu ale Consiliului Europei[2].

---

[1] *C. Bîrsan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 595.

[2] Declaraţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind măsurile de promovare a respectării art. 10 din Convenţia europeană a drepturilor omului, adoptată la 13 ianuarie 2010.

Dreptul la întrunire paşnică prevăzut de **art. 11** reprezintă un drept fundamental într-o societate democratică, un element esenţial al vieţii publice, garantat oricărui subiect de drept care intenţionează să organizeze o astfel de manifestaţie. Statele au obligaţia de „a nu întreprinde nimic de natură a împiedica exercitarea acestei libertăţi şi chiar adoptarea unor măsuri pozitive de asigurare a posibilităţii realizării ei, cum ar fi măsuri de protecţie şi de securitate de natură a oferi eficacitate şi substanţă exerciţiului libertăţii de întrunire"[1].

Toate aceste drepturi, promovate printr-un instrument legal cu valoare juridică obligatorie şi protejate prin jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, la rândul ei obligatorie pentru toate statele membre ale Consiliului Europei, au stat şi stau în continuare la baza principiului bunei administrări, principiu promovat şi protejat în prezent prin legislaţia UE şi jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene.

Principiul nediscriminării, înscris în toate tratatele şi documentele internaţionale de protecţie a drepturilor omului, este reglementat în Convenţia europeană, în **art. 14**, astfel: *„Exercitarea drepturilor şi libertăţilor recunoscute de (...) Convenţie trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine naţională sau socială, apartenenţa la o minoritate naţională, avere, naştere sau orice altă situaţie"*. El apare ca o *formă modernă şi perfecţionată a principiului egalităţii tuturor în faţa legii*, aşa cum a fost acesta prevăzut în art. 7 din Declaraţia universală a drepturilor omului din 1948[2] şi este completat prin prevederile Protocolului nr. 12 la Convenţie privitor la interdicţia generală a oricărei forme de discriminare. În literatura de specialitate se afirmă că **dreptul la nediscriminare** poate fi calificat şi ca un **drept la egalitate**, deoarece egalitatea şi nediscriminarea sunt noţiuni echivalente[3],

---

[1] *C. Bîrsan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 808.

[2] *C. Bîrsan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 889.

[3] *J. Velu, R. Ergec*, La Convention européenne des droits de l'homme, Bruylant, Bruxelles, 1990, p. 138.

urmărindu-se protejarea persoanelor aflate în situații asemănătoare împotriva aplicării unui tratament diferit.

Principiul nediscriminării sau al egalității cetățenilor contribuie la realizarea *bunei administrări* prin creșterea încrederii în capacitatea autorităților administrației publice de a rezolva problemele tuturor categoriilor de administrați, nu numai a celor care fac parte din anumite categorii sociale.

Secțiunea a 2-a. Dreptul la bună administrare în alte documente adoptate la nivelul Consiliului Europei

§1. Convenția pentru protecția persoanelor față de tratamentul automatizat al datelor cu caracter personal[1]

Consiliul Europei a constituit unul dintre primii și cei mai activi actori internaționali în promovarea instrumentelor juridice europene care reglementează protecția datelor cu caracter personal. Analizând art. 5 din Convenție putem identifica principiile care stau la baza protecției datelor cu caracter personal:

1. „Datele trebuie să fie obținute în mod automat și prelucrate în mod corect și legal;
2. Datele trebuie să fie înregistrate pentru scopurile specificate și legitime;
3. Datele nu trebuie să fie utilizate într-un mod incompatibil cu aceste scopuri;

---

[1] Adoptată la Strasbourg la 28 ianuarie 1981 și ratificată de România prin Legea nr. 682/2001 (M.Of. nr. 830 din 21 decembrie 2001). A se vedea și Protocolul adițional la Convenția pentru protejarea persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, cu privire la autoritățile de control și fluxul transfrontalier al datelor, adoptat la Strasbourg la 18 noiembrie 2001, ratificat de România prin Legea nr. 55/2005 (M.Of. nr. 244 din 23 martie 2005), dar și recomandările adoptate în acest domeniu de Comitetul de Miniștri [de exemplu, Rec. (87)15 privind utilizarea datelor cu caracter personal].

4. Datele trebuie să fie stocate numai atât timp cât este necesar pentru aceste scopuri;

5. Datele trebuie să fie înregistrate într-o formă adecvată, pertinentă şi neexcesivă faţă de scopurile pentru care au fost colectate;

6. Datele trebuie să fie exacte".

Protocolul adiţional la Convenţie obligă statele semnatare să înfiinţeze pe teritoriul fiecăruia dintre ele o *autoritate de supraveghere* care se va bucura de independenţă reală în îndeplinirea atribuţiilor de monitorizare şi respectare a principiilor protecţiei datelor cu caracter personal. De asemenea, acesta a adăugat noi prevederi pentru a reglementa transferul internaţional de date cu caracter personal în vederea asigurării creşterii schimburilor de date cu caracter personal între statele semnatare, în condiţiile respectării unor criterii minime. Ca atare, în scopul de a asigura *o protecţie eficientă a vieţii private şi a datelor cu caracter personal*, acestea nu pot fi trimise către terţe ţări fără asigurarea unui nivel adecvat de protecţie.

Aşadar, încă din anul 1981, problematica *protecţiei datelor cu caracter personal* a fost reglementată la nivelul statelor europene prin semnarea acestei convenţii, având în vedere necesitatea de a apăra şi respecta un alt drept, *dreptul fundamental la viaţă intimă şi privată*. Protecţia datelor cu caracter personal constituie un domeniu deosebit de important atât pentru indivizi, cât şi pentru administraţia publică, fiind **un element definitoriu al bunei administrări**, deoarece administraţia publică este cea care trebuie să asigure îndeplinirea tuturor condiţiilor pentru realizarea acestui drept, cu respectarea legislaţiei interne şi internaţionale în domeniu.

Dreptul la *protecţia datelor cu caracter personal* este de fapt integrat în *dreptul la viaţă privată* reglementat de art. 8 din Convenţia europeană, iar în prezent este consacrat şi prin art. 8 din CDFUE.

Modalitatea în care autorităţile administraţiei publice şi instituţiile publice protejează datele cu caracter personal şi supraveghează prelucrarea lor constituie un indicator al realizării unei *bune administrări* în orice stat european.

§2. Convenția privind accesul la documentele oficiale[1]

În anul 2009, statele membre ale Consiliului Europei și-au exprimat încă o dată opinia că dreptul la libertatea de exprimare este un drept fundamental al cetățenilor europeni, iar *exercitarea dreptului de acces la documente oficiale* reprezintă o garanție a respectării acestui drept fundamental, deoarece sprijină membrii comunității să cunoască situația societății în care trăiesc și asigură integritatea, eficiența și eficacitatea autorităților publice, considerând că toate documentele oficiale sunt, de principiu, publice, iar comunicarea lor poate fi limitată doar pentru protejarea altor drepturi și interese legitime.

Adoptarea **Convenției privind accesul la documentele oficiale** în cadrul Consiliului Europei completează setul de acte internaționale în domeniul accesului persoanelor la informații și are ca scop **amplificarea transparenței instituționale și informarea activă a publicului.**

Încheierea acestei Convenții are la bază documente elaborate anterior, precum: Declarația Universală a Drepturilor Omului, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului (Aarhus, 1998), Convenția pentru protecția persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal (1981), Declarația Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei în ce privește libertatea de expresie și informație (1982), precum și un număr mare de recomandări ale Comitetului Miniștrilor[2].

Acest document **instituie standardele minime privind dreptul de acces la informație**, inclusiv stabilirea de către state a

---

[1] Aprobată la 18 iunie 2009, la Tromsø, în Norvegia.

[2] Rec. (81) 19 privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice, Rec. (91) 10 privind comunicarea către terțe părți a datelor personale deținute de structurile publice, Rec. (97) 18 privind Protecția datelor personale colectate și prelucrate în scopuri statistice, Rec. (2000) 13 privind politica europeană în accesul la arhive și Rec. (2002) 2 privind accesul la documentele publice.

dreptului persoanei de a solicita „documentele oficiale", care sunt în general definite ca toate informaţiile deţinute de către autorităţile publice, în orice formă. Acest drept „poate fi exercitat de către toate persoanele, fără ca acestea să-şi argumenteze interesul special pentru informaţia solicitată, fără a fi obligate să plătească pentru înaintarea cererii sau examinarea documentelor", potrivit art. 2 al Convenţiei.

Statele semnatare se obligă să ia măsurile necesare pentru a ajusta sau modifica legile naţionale în sensul implementării prevederilor legate de accesul la documentele oficiale, prevăzute de această Convenţie, cel mai târziu la momentul intrării acesteia în vigoare în sistemul de drept respectiv.

De asemenea, orice limitare a accesului la documentele oficiale trebuie prevăzută expres în legislaţia naţională, trebuie să fie necesară într-o societate democratică şi proporţională cu obiectivul ce se urmăreşte a fi protejat. Potrivit art. 3 din Convenţie pot fi protejate următoarele obiective: „securitatea naţională, apărarea şi relaţiile internaţionale; siguranţa publică; activităţile de prevenire, investigare şi urmărire a acţiunilor infracţionale; anchetele disciplinare; inspecţia, controlul şi supravegherea de către autorităţile publice; intimitatea şi alte interese private legitime; interesele comerciale şi alte interese economice; politicile economice, monetare şi de schimb valutar ale statului; egalitatea părţilor în proceduri judiciare şi administrarea eficientă a justiţiei; ecologia; deliberările în cadrul sau între autorităţile publice privind examinarea unui caz".

Accesul la informaţia dintr-un document oficial poate fi refuzat dacă divulgarea informaţiei ar putea aduce daune oricăruia dintre interesele menţionate anterior, însă nu şi dacă există un interes public ce este prioritar în cazul dat.

După cum se observă, formulările utilizate în acest document sunt similare formulărilor pe care le regăsim în documentele adoptate la nivelul Uniunii Europene, subliniind încă o dată necesitatea *transparenţei* activităţii autorităţilor publice şi implicit, a activităţii *administraţiei publice*, nu numai în statele care aparţin Uniunii, ci şi a celorlalte state europene care nu au aderat la UE, dar sunt membre ale Consiliului Europei. Şi se supun exigenţelor

stabilite de documentele adoptate în cadrul acestei organizaţii europene, în ceea ce priveşte protecţia drepturilor fundamentale, deci implicit şi în ceea ce priveşte *dreptul de acces la informaţiile deţinute de instituţiile publice*, aşa cum este definit acesta în viziunea Curţii Europene a Drepturilor Omului, ca parte a *dreptului la libertate de exprimare* prevăzut de art. 10 din Convenţia europeană a drepturilor omului.

Aşadar, şi în acest document regăsim *elemente definitorii ale dreptului la bună administrare*, subliniindu-se încă o dată că, cel puţin la nivel declarativ, statele de pe teritoriul Europei sunt interesate să fie mai transparente şi să se adapteze noilor exigenţe pe care organizaţiile europene le impun.

Având în vedere faptul că în prezent, 47 state fac parte din Consiliul Europei, putem afirma că aceste *elemente ale dreptului la bună administrare* le vom regăsi în curând în mult mai multe state decât cele din cadrul Uniunii Europene, ceea ce va determina creşterea compatibilităţii între diferitele sistemele juridice europene şi, implicit, o mai bună respectare a drepturilor fundamentale ale omului şi *o guvernare şi administrare mai bune.*

§3. Rezoluţii şi Recomandări ale Consiliului Europei esenţiale pentru recunoaşterea şi promovarea dreptului la buna administrare la nivel european

Încă din anul 1977, prin **Rezoluţia 31 din 28 septembrie privind protecţia individului în raport cu actele emise de autorităţile administrative**, Consiliul Europei a stabilit o serie de principii care să asigure protecţia persoanelor în cadrul procedurilor administrative. Acestea privesc **dreptul de a fi ascultat sau audiat, accesul la informaţii**, asistarea şi reprezentarea, **indicarea motivelor deciziilor** şi indicarea căilor de atac în relaţiile dintre individ şi autorităţile publice.

Comitetul de Miniştri recomandă statelor membre ca „la punerea în aplicare a acestor principii, **cerinţele de bună administrare şi eficienţă**, precum şi interesele părţilor terţe şi interesele publice majore să fie luate în considerare, însă toate eforturile ar

trebui să fie efectuate în conformitate cu obiectivele fundamentale ale acestei rezoluţii, pentru a atinge cel mai înalt grad posibil de corectitudine"[1]. Această Rezoluţie este considerată **un prim pas important către instituirea *bunei administrări* ca şi concept legal.**

Consiliul Europei a continuat să adopte documente prin care s-a consolidat conceptul de *transparenţă* şi, implicit, cel de *bună administrare*, iar în anul 2007, la 6 ani de la adoptarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Comitetul Miniştrilor a adoptat **Recomandarea R(2007)7 privind buna administrare**, un document de bază pentru statele membre ale Consiliului Europei în ceea ce priveşte realizarea *dreptului la bună administrare* al cetăţenilor statelor europene.

Având în vedere faptul că *dreptul la o bună administrare* are la bază principiile fundamentale ale statului de drept, cum ar fi: legalitatea, egalitatea, imparţialitatea, proporţionalitatea, securitatea juridică, respectarea vieţii private, transparenţa, precum şi faptul că statul trebuie să reglementeze modalităţile de protecţie a drepturilor şi intereselor persoanelor particulare, să îi informeze şi să le permită să participe la adoptarea deciziilor administrative, **se propune statelor membre ale Consiliului Europei *să promoveze buna administrare ca principiu al statului de drept*** şi să asigure organizarea şi funcţionarea eficientă a autorităţilor publice, prin adoptarea, după caz, a standardelor stabilite în modelul de cod anexat la această recomandare, asigurând şi punerea în aplicare efectivă a acestora de către funcţionari.

Aşa cum în mod firesc s-a afirmat în doctrină, „adoptarea Recomandării R(2007)7 a constituit punctul final al unor demersuri realizate de organismele Consiliului Europei în scopul stabilirii la nivelul statelor membre a unor principii şi standarde unitare, care să guverneze relaţiile dintre autorităţile publice şi administraţi"[2], considerând că *buna administrare* determină şi o mai bună evoluţie socială şi economică a statelor.

---

[1] A se vedea Preambulul Rezoluţiei (77)31.

[2] *C.-R. Vlaicu*, Birocraţie şi procedură în administraţia publică, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. 291-292.

După cum se observă încă din Preambulul acestui document se evidențiază câteva din *elementele fundamentale ale dreptului la bună administrare*: legalitatea, transparența, eficacitatea și eficiența activității administrației publice, existența unor proceduri administrative clare și cunoscute de către cetățeni, reducerea corupției etc.

Codul bunei administrări, anexă la **Recomandarea R7(2007) privind buna administrare** dezvoltă **principiile legalității, egalității, imparțialității, proporționalității, securității juridice, termenului rezonabil, participării, respectării vieții private și transparenței**; prezintă **regimul actelor administrative**, de la modul lor de elaborare până la punerea în executare, precum și **căile de atac și posibilitățile de despăgubire** în cazul pagubelor produse ca urmare a emiterii acestora.

Astfel, potrivit art. 2 al Codului, autoritățile administrației publice **trebuie să acționeze în conformitate cu prevederile legale**, interne și internaționale, și să respecte normele de procedură și de competență care le guvernează activitatea (*principiul legalității*). Autoritățile administrației publice trebuie să trateze în mod **egal și imparțial** toate persoanele fizice și juridice care apelează la serviciile lor (*principiul egalității și imparțialității*), potrivit art. 3 și 4 din Cod, menținând un **echilibru** adecvat între măsurile pe care trebuie să le adopte în exercitarea atribuțiilor și atingerile ce vor fi aduse intereselor persoanelor private (*principiul proporționalității*), potrivit art. 5 din Cod.

De asemenea, potrivit art. 6 din Cod, autoritățile administrației publice trebuie să respecte *principiul securității juridice*, care stabilește că „nu trebuie luate măsuri retroactive decât în situații expres prevăzute de lege, astfel încât să nu afecteze drepturile câștigate decât în situații urgente de interes public". În plus, toate deciziile trebuie luate de autoritățile administrației publice, potrivit art. 7 din Cod, într-un *termen rezonabil*, corelat cu complexitatea problemei.

Același document stabilește și faptul că statul trebuie să asigure proceduri pentru a proteja drepturile și interesele persoanelor particulare, *să informeze și să permită participarea cetățenilor la adoptarea deciziilor administrative*. Astfel, în scopul de a realiza o *bună administrare*, cu excepția cazului în care trebuie să se

acţioneze de urgenţă, autorităţile publice trebuie să ofere persoanelor fizice posibilitatea ca prin mijloace adecvate *să participe la pregătirea şi punerea în aplicare a deciziilor administrative* care le afectează drepturile sau interesele, potrivit art. 8 din Cod.

Codul bunei administrări stabileşte în art. 10 că autorităţile publice trebuie să acţioneze în conformitate cu *principiul transparenţei*, prin respectarea mai multor reguli, astfel:

„- **persoanele private trebuie informate**, prin mijloace corespunzătoare, de acţiunile şi deciziile autorităţilor publice, inclusiv prin publicarea documentelor oficiale;

- **autorităţile publice trebuie să respecte dreptul de acces la documentele oficiale**, respectându-se normele referitoare la protecţia datelor cu caracter personal;

- principiul transparenţei nu trebuie să aducă atingere secretelor protejate prin lege;

- deciziile administrative pot fi luate de către autorităţile publice fie din proprie iniţiativă, fie la cererea persoanelor private;

- **autorităţile publice trebuie să stabilească proceduri care să permită participarea membrilor comunităţilor la procesul de luare a deciziilor**, prin observaţii scrise, audieri, reprezentarea într-un organism social consultativ, consultări şi anchete publice".

Secţiunea a II-a a Codului, respectiv art. 11-21, reglementează regimul actelor administrative, stabilind un set de reguli privind iniţiativa adoptării sau emiterii actelor administrative, participarea cetăţenilor la luarea unor decizii administrative, forma, intrarea în vigoare şi publicarea actelor administrative, modificarea şi executarea acestora.

În viziunea Comitetului de Miniştri, *buna administrare* înseamnă, aşa cum am mai arătat, „**asigurarea unei legislaţii de calitate, coerentă, clară, accesibilă**. De asemenea, *buna administrare* înseamnă şi **servicii de calitate oferite în baza unei evaluări corecte a nevoilor societăţii**". Ea reprezintă un aspect al *bunei guvernări* şi „nu se reduce doar la **manifestări juridice**, ci înseamnă şi **management public performant, eficienţă şi eficacitate, excluderea corupţiei şi recrutarea şi formarea unui personal de calitate**". De asemenea, prin *bună administrare* se înţelege şi

„respectarea drepturilor persoanelor, deschidere și transparență în activitatea publică"[1].

Adoptarea acestui Cod demonstrează că **aceste două sisteme juridice europene – cel al UE și cel al Consiliului Europei – se intercondiționează și se influențează reciproc.** Deși Codul bunei administrări este adoptat printr-o Recomandare a Comitetului Miniștrilor, act cu caracter de soft-law, neobligatoriu, conținutul său poate constitui o resursă pentru codurile de procedură administrativă ale statelor europene și chiar ale instituțiilor UE.

Secțiunea a 3-a. Dreptul la bună administrare în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a contribuit, prin interpretările prevederilor Convenției europene a drepturilor omului, la dezvoltarea și clarificarea termenilor ce definesc *buna administrare*.

Astfel, Hotărârea CEDO din 14 aprilie 2009, în Cauza 37374/05, *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungariei*, este foarte importantă pentru evoluția conceptului de *bună administrare*, reprezentând, practic, *un reviriment în raport cu practica anterioară a Curții*, ce aprecia că art. 10 din Convenția europeană nu impune obligația de a comunica informații atunci când statul nu dorește acest lucru. Conform noii jurisprudențe, „dreptul de acces la informații deja disponibile deținute de stat este recunoscut formal ca făcând parte din art. 10, Curtea apreciind că nedezvăluirea de către stat a unor informații ce ar fi impus o dezbatere publică în domenii de importanță generală poate duce la încălcarea libertății de expresie".

Astfel, potrivit art. 10 din Convenția europeană: *„libertatea de expresie include și dreptul de a primi și de a comunica informații fără a exista vreo interferență din partea unei autorități publice, ceea ce presupune o obligație a autorităților publice de a pune la*

[1] A se vedea Preambulul Rec. nr. 7(2007).

dispoziția publicului, acele informații pe care le deține deja și care sunt necesare pentru organizarea de dezbateri publice pe marginea unor aspecte de interes public". În speță, CEDO a subliniat că „ar fi fatal pentru libertatea de expresie în sfera politicului dacă persoane publice ar putea cenzura presa și dezbaterile publice invocând drepturile lor personale, invocând faptul că opiniile lor cu privire la aspectele publice privesc propria lor persoană și, prin urmare, constituie date cu caracter personal ce nu pot fi dezvăluite fără consimțământ"[1]. Și cum transparența e o condiție esențială pentru *buna administrare*, trebuie subliniată încă o dată contribuția CEDO la promovarea și protejarea principiilor fundamentale care constituie *elemente ale bunei administrări*.

De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a arătat, în Cauza 17056/06, *Micallef c. Maltei*[2], că *imparțialitatea* înseamnă lipsa prejudecății sau părtinirii, iar existența sau absența acesteia se poate verifica în mai multe moduri. Conform jurisprudenței constante a Curții, „existența imparțialității se stabilește în baza unui *demers subiectiv*, în cadrul căruia se acordă atenție convingerilor personale și comportamentului unui judecător". Curtea a hotărât că *„imparțialitatea personală a unui judecător trebuie presupusă până când apar dovezi în sens contrar"*. Concomitent, are loc și un *„demers obiectiv*, în cadrul căruia se verifică dacă instanța în sine prezintă suficiente garanții pentru excluderea oricărei îndoieli legitime în legătură cu imparțialitatea ei, cum ar fi

---

[1] *A. Barbu, D. Bogdan*, CEDO. Reviriment de jurisprudență. Dreptul presei de a avea acces la unele informații de interes public deja deținute de stat. Articolul 10. Constituționalitatea legislației. Hotărârea *Társaság a Szabadságjogokér c. Ungaria*, 11 mai 2009 [Juridice.ro (*http://www.juridice.ro/40255/cedo-reviriment-de-jurisprudenta-dreptul-presei-de-a-avea-acces-la-unele-informatii-de-interes-public-deja-detinute-de-stat-articolul-10-constitutionalitatea-legislatiei-hotararea-t.html*), accesată la data de 27 octombrie 2017].

[2] CEDO, Cauza *Micallef c. Maltei*, Hotărârea din 15 octombrie 2009 (*file:///C:/Users/user/Downloads/CASE%20OF%20MICALLEF%20v.%20MALTA%20-%20[Romanian%20Translation]%20summary%20by%20the%20COE%20Human%20Rights%20Trust%20Fund.pdf*), accesată la data de 28 octombrie 2017.

participarea judecătorului la judecarea cauzei într-o altă etapă a procesului".

În marea majoritate a cauzelor având ca obiect problema imparțialității, Curtea s-a axat pe *demersul obiectiv*. Cu toate acestea, nu există o delimitare clară între imparțialitatea subiectivă și imparțialitatea obiectivă a judecătorului; în unele cauze în care poate fi dificilă găsirea unor dovezi care să infirme prezumția de imparțialitate subiectivă a judecătorului, cerința privind imparțialitatea obiectivă conferă o garanție importantă[1].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a mai hotărât și că „în aprecierea *imparțialității obiective*, aparențele au un rol deosebit (...), deoarece într-o societate democratică tribunalele trebuie să inspire deplină încredere justițiabililor"[2]. De asemenea, Curtea consideră că *imparțialitatea subiectivă* este legată de forul interior al persoanei, de convingerile, credințele și comportamentul unei persoane și se prezumă până la proba contrarie. Este o atitudine mentală ce presupune lipsa unor prejudecăți[3].

Toate aceste interpretări ale Curții Europene a Drepturilor Omului sunt esențiale pentru că au întărit acele concepte care stau la baza bunei administrări, cum e cel al imparțialității. Interpretarea pe care Curtea a oferit-o privind imparțialitatea ca un principiu fundamental al dreptului pentru orice ordine juridică națională, a stat și va sta la baza oricăror reglementări juridice naționale aplicabile nu numai sistemului judiciar, ci și sistemului administrației publice, sistem care printr-o *buna administrare* sprijină dezvoltarea durabilă a oricărei națiuni.

---

[1] *D. Călin*, Libertatea de exprimare implică dreptul de a vorbi în public cu privire la funcționarea justiției, dar critica nu trebuie să depășească anumite limite – Cauza *Morice c. Franței*, 30 iulie 2013, [*hotararicedo.ro* (*http://www.hotararicedo.ro/index.php/news/2013/07/libertatea-de-exprimare-implica-dreptul-de-a-vorbi-in-public-cu-privire-la-functionarea-justitiei-dar-critica-nu-trebuie-sa-depaseasca-anumite-limite-cauza-morice-c-frantei*), accesată la data de 28 octombrie 2017].

[2] *I. Muraru* și *E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1220.

[3] A se vedea CEDO, Cauza *Kyprianou c. Ciprului*, Hotărârea din 15 decembrie 2005.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat şi că „o procedură de control jurisdicţional constituie un recurs efectiv în sensul art. 13 din Convenţia europeană atunci când jurisdicţiile pot controla în mod efectiv legalitatea unei decizii luate de autorităţile administrative în exercitarea puterii lor discreţionare, prin raportare la normele de fond, dar şi de procedură, fiind învestite şi cu prerogativa posibilităţii de anulare a deciziei atacate"[1]. Recursul la justiţie reprezintă, de altfel, un element esenţial pentru protejarea legalităţii acţiunii administraţiei publice şi implicit pentru realizarea unei *bune administrări* la nivel naţional.

În ceea ce priveşte dreptul la respectarea vieţii private, ca *element al bunei administrări*, Convenţia europeană a drepturilor omului nu defineşte *viaţa familială*, aceasta fiind o *noţiune autonomă*, interpretată de CEDO independent de semnificaţia pe care o are în dreptul naţional al statelor membre. De regulă, existenţa unei vieţi de familie este determinată de **o legătură biologică şi / sau juridică** (rudenie, căsătorie, adopţie etc.) **în prezenţa unei relaţii personale reale şi efective**. Există, însă, situaţii de excepţie, când ori legătura biologică şi / sau juridică ori o relaţie personală efectivă este suficientă pentru a ilustra noţiunea de „viaţă de familie".

Astfel, în Cauza *Pini şi Bertani şi Manera şi Atripaldi c. României*[2], Curtea arată că, deşi nu a fost încălcat art. 8 din Convenţia europeană(în lipsa coabitării sau a unor relaţii *de facto* suficient de strânse între reclamanţi şi fiicele lor adoptive), a existat, totuşi, între reclamanţii-cetăţeni italieni şi minorele adoptate din România o legătură care caracterizează o viaţă de familie (în cauză, reclamanţii se plângeau de privarea acestora de contactul cu copiii lor adoptaţi legal, precum şi de refuzul autorităţilor române de a permite fiicelor lor adoptive să părăsească România). Se foloseşte termenul de *viaţă de familie proiectată*, incluzând potenţialitatea dezvoltării relaţiilor personale, dacă circumstanţele o permit. Se extinde aşadar sensul expresiei „viaţă de familie" în

[1] CEDO, Hotărârea din 23 ianuarie 2002, Cauza *Slivenko c. Letoniei*.

[2] CEDO, Hotărârea din 22 iunie 2004 (M.Of. nr. 1245 din 23 decembrie 2004).

funcţie de situaţia de fapt, la relaţiile personale care s-ar fi putut crea dacă ar fi existat condiţiile necesare.

De asemenea, în Cauza *Johnston c. Irlandei*[1], Curtea arată că între cei doi reclamanţi exista o *viaţă de familie* de 15 ani, deşi aceasta avea la bază o relaţie consensuală, datorită interdicţiei constituţionale a divorţului în Irlanda. Absenţa unui regim juridic naţional potrivit, care să reflecte legăturile familiale naturale ale Nessei Williams-Johnston, fiica celor doi reclamanţi, constituie o lipsă de respect pentru viaţa familială a Nessei şi a părinţilor săi. S-a constatat aşadar o încălcare a art. 8 din Convenţia europeană privind ocrotirea vieţii de familie. Şi de această dată se constată că la nivel jurisprudenţial este recunoscută *viaţa de familie* chiar dacă aceasta nu se bazează pe o căsătorie valabil încheiată, fiind considerate prioritare legăturile afective şi de sprijin reciproc între membrii familiei.

În concluzie, *principiul respectării vieţii private* impune ca în activitatea administraţiei publice să se respecte viaţa privată a persoanelor şi, în mod special, datele cu caracter personal la care autorităţile publice au acces[2], iar judecătorii CEDO au extins sfera de aplicare a art. 8 din Convenţia europeană pentru a include în viaţa privată datele de natură publică înregistrate de autorităţile publice[3].

Astfel, în Cauza *Rotaru c. României*[4], CEDO a stabilit că „unele date de natură publică pot ţine de viaţa privată atunci când ele sunt în mod sistematic adunate şi introduse în fişiere ţinute de autorităţile publice". Curtea reaminteşte că „atât înregistrarea de către o autoritate publică a unor date privind viaţa privată a unui individ, cât şi folosirea lor şi refuzul de a acorda posibilitatea ca acestea să fie contestate constituie o încălcare a dreptului la respectarea vieţii private, garantat de art. 8 alin. (1) din Convenţia europeană".

---

[1] CEDO, Hotărârea din 18 decembrie 1986.

[2] *E. Albu*, Recomandarea CM/REC (2007)7 a Comitetului Miniştrilor din statele membre ale Consiliului Europei şi dreptul la o bună administraţie (administrare), în RDC nr. 7/2007, p. 71.

[3] *J.-F. Renucci*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 250.

[4] CEDO, Cauza *Rotaru c. României*, Hotărârea din 29 martie 2000 (M.Of. nr. 19 din 11 ianuarie 2001).

Iar încălcarea acestui drept presupune şi nerespectarea *dreptului la bună administrare*, aşa cum este el descris în capitolele anterioare.

De asemenea, în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului se afirmă că *principiului securităţii juridice* presupune *un cadru normativ previzibil*, norma de drept intern trebuind să fie formulată cu suficientă precizie pentru a permite persoanelor cărora li se adresează să poată prevedea, la un nivel rezonabil, ţinând cont de circumstanţele concrete ale situaţiei de fapt, consecinţele ce ar putea să decurgă dintr-un act determinat[1]. Tot din jurisprudenţa Curţii desprindem concluzia că *„un factor de securitate juridică"* îl constituie necesitatea stabilirii unui termen pentru introducerea acţiunii în justiţie[2]. De asemenea, respectarea *dreptului la un proces echitabil* a fost adesea asociată cu noţiunea de *securitate juridică*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului considerând că „în orice litigiu hotărârea pronunţată de instanţă ca soluţie definitivă (...) nu mai poate fi pusă în discuţie (...)"[3].

Astfel, în Cauza *Beian c. României*[4], CEDO a subliniat că „incertitudinea, fie ea legislativă, administrativă sau jurisdicţională, este un factor important ce trebuie luat în considerare pentru a aprecia comportamentul statului (...)", iar *principiul securităţii juridice* „constituie unul dintre elementele fundamentale ale statului de drept".

În concluzie, putem completa că *insecuritatea juridică duce la o proastă administrare*, aspect care poate atrage încălcarea drepturilor fundamentale ale cetăţenilor europeni şi poate determina consecinţe diferite: de la sancţiuni stabilite prin hotărâri ale Curţii Europene a Drepturilor Omului în sarcina statelor, până la scăderea încrederii cetăţenilor în capacitatea statelor de a asigura un cadru legal coerent şi care să protejeze efectiv drepturile tuturor persoanelor care îşi desfăşoară activitatea în spaţiul lor juridic.

---

[1] CEDO, Cauza *Goodwin c. Marii Britanii*, 1996, parag. 31.

[2] *M. De Salvia*, Locul noţiunii de securitate juridică în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, în PR nr. 5/2002, p. 188; CEDO, Cauza *Ooms, De Wilde et Versyp c. Belgiei*, 1971, parag. 50.

[3] CEDO, Cauza *Brumărescu c. României* (M.Of. nr. 758 din 28 noiembrie 2001), parag. 61.

[4] CEDO, Cauza *Beian c. României*, Hotărârea din 6 decembrie 2007 (M.Of. nr. 616 din 21 august 2008).

Capitolul IV. Dreptul la bună administrare în legislaţia şi jurisprudenţa românească

Secţiunea 1. Dreptul la bună administrare în legislaţia românească

§1. Principiul legalităţii acţiunii autorităţilor administraţiei publice

Dreptul administrativ românesc este dominat de *principiul legalităţii*, potrivit art. 1 alin. (3) din Constituţia României, republicată. Afirmarea „statului de drept" chiar din primul articol al Legii fundamentale semnifică „subordonarea tuturor autorităţilor publice faţă de lege şi faptul că principiul legalităţii constituie unul din pilonii de bază ai sistemului juridic românesc"[1].

Tot în primul articol al Constituţiei este consacrat principiul supremaţiei Constituţiei, conform căruia legea trebuie să respecte norma constituţională: *„În România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie"*[2]. Poziţionarea principiului respectării Constituţiei, a supremaţiei sale şi caracterul obligatoriu al legilor în primul titlu al actului fundamental, denumit „Principii generale", demonstrează, fără îndoială, importanţa acordată legalităţii în sistemul juridic român[3]. Principiul supremaţiei Constituţiei este consecinţa poziţiei supraordonate a acesteia

---

[1] *C.C. Manda*, Controlul administrativ în spaţiul juridic european, op. cit., 2005, p. 105.

[2] Alin. (5) din art. 1 al Constituţiei României, republicată (M.Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003).

[3] *V. Vedinaş*, Principiile dreptului comunitar consacrate în Constituţia României revizuită şi republicată, în RRDC nr. 3/2006, p. 61.

în cadrul sistemului juridic, determinând supralegalitatea constituţională[1]. Iar puterea executivă, pentru a executa şi a organiza executarea legii, are obligaţia de a respecta atât prevederile constituţionale, cât şi prevederile actelor aprobate de puterea legislativă.

În Constituţie este subliniată încă o dată, în art. 16, preeminenţa legii în reglementarea relaţiilor sociale, alin. (2) al acestuia prevăzând expres că *„nimeni nu este mai presus de lege"*.

De asemenea, art. 52 din Constituţia României, republicată, reglementează *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a solicita recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei*, iar condiţiile şi limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[2], cea mai importantă garanţie a respectării *principiului bunei administrări*.

De altfel, numeroase acte normative româneşti menţionează expres *principiul legalităţii* ca regulă de bază pentru activitatea autorităţilor publice sau a personalului din cadrul acestora. Astfel, **Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001**, republicată[3], menţionează expres acest principiu ca regulă de bază a activităţii autorităţilor administraţiei publice locale, alături de principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale şi principiul consultării cetăţenilor în problemele locale de interes deosebit. Şi **Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici**, republicată[4], reglementează în mod expres, în art. 3 şi în art. 43 alin. (1), faptul că la baza exercitării funcţiei publice se află *principiul legalităţii*, iar funcţionarii publici au obligaţia să îşi îndeplinească cu

---

[1] *V. Vedinaş*, op. cit., 2015, p. 24; *L. Vişan, D.I. Pasăre*, Mutaţii aduse instituţiei contenciosului administrativ de revizuirea Constituţiei. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României, în Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 48.

[2] M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[3] M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

[4] M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

profesionalism, imparţialitate şi în conformitate cu legea, îndatoririle de serviciu.

Aşadar, *principiul legalităţii*, element fundamental al *bunei administrări*, este recunoscut în sistemul juridic românesc ca principiu general al dreptului, a cărui respectare trebuie asigurată în administraţia publică atât la nivel local, cât şi la nivel central, contribuind astfel la creşterea încrederii cetăţenilor în activitatea autorităţilor publice.

Verificarea legalităţii actelor administrative trebuie să se realizeze însă, conform unei opinii actuale, şi „prin raportare la legislaţia europeană, tratatele internaţionale ratificate de România, dispoziţiile Convenţiei europene a drepturilor omului şi (...) nu în ultimul rând jurisprudenţei constante a CEDO"[1]. Am fi tentaţi să adăugăm şi jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, care a contribuit şi contribuie la dezvoltarea principiilor generale de drept aplicabile la nivelul Uniunii Europene, bazate pe principiile constituţionale ale statelor membre ale UE. De altfel, se propune ca în viitorul Cod administrativ să fie expres stipulat principiul legalităţii actelor administrative, în aplicarea principiului priorităţii dreptului Uniunii Europene în statele membre ale UE[2].

§2. Egalitatea – principiu al dreptului şi drept fundamental al cetăţenilor români în relaţia cu autorităţile administraţiei publice

În sistemul românesc de drept, *egalitatea* este un *principiu constituţional complex*, care poate fi analizat atât ca *principiu general al drepturilor*, cât şi ca *drept fundamental*[3]. Această noţiune juridică o regăsim în mai multe articole ale Constituţiei,

---

[1] *A. Muntean*, Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene: proiecţii în dreptul român, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 24.

[2] Idem, p. 25.

[3] *I. Muraru*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 151.

fiind strâns legată de noţiunea juridică de *nediscriminare. Principiul general al egalităţii* trebuie privit în primul rând prin prisma **art. 4 alin. (2)** din Constituţie care precizează cel mai bine conţinutul normativ al egalităţii constituţionale, dar şi prin prisma **art. 16 alin. (1)** din Constituţie, care stabileşte „egalitatea în drepturi a tuturor cetăţenilor români, fără privilegii şi fără discriminări". **Art. 4 alin. (2)** din Legea fundamentală stabileşte care pot fi *criteriile nediscriminării*: rasa, naţionalitatea, originea etnică, limba, religia, sexul, opinia, apartenenţa politică, averea sau originea socială. Cu prilejul revizuirii Constituţiei, în anul 2003, la **alin. (3) al art. 16** s-a mai adăugat o teză, în sensul că: *„statul român garantează egalitatea de şanse între femei şi bărbaţi pentru ocuparea funcţiilor publice"*.

Legea fundamentală a statului român are aşadar prevederi asemănătoare cu cele ale altor constituţii ale statelor Uniunii Europene în ceea ce priveşte principiul egalităţii cetăţenilor în faţa legii şi principiul egalităţii de acces la funcţiile publice.

Analizând însă legislaţia Uniunii Europene şi jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene s-a constatat că, în timp, odată cu evoluţia societăţii europene, au fost identificate şi alte criterii de discriminare: *vârsta, handicapul şi orientarea sexuală*. Aceste criterii nu sunt menţionate decât arareori în legile fundamentale, deşi este o realitate faptul că principiul egalităţii poate fi încălcat pe motiv de vârstă, handicap sau orientare sexuală. Considerăm că într-o societate democratică şi într-un stat de drept, Legea fundamentală trebuie să stabilească interdicţia discriminării şi pentru aceste criterii.

Aşadar, art. 4 alin. (2) al Constituţiei României ar putea avea următoarea formă: „România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi, fără deosebire de rasă, de naţionalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de orientare sexuală, de vârstă, de handicap, de opinie, de apartenenţă politică, de avere sau de origine socială". Iar **art. 16 alin. (3)** ar putea fi modificat astfel: *„statul român garantează egalitatea de şanse între femei şi bărbaţi pentru ocuparea funcţiilor publice, fără deosebire de rasă, de naţionalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de orientare*

sexuală, de vârstă, de handicap, de opinie, de apartenenţă politică, de avere sau de origine socială".

Elemente ale principiului egalităţii apar şi în **alin. (2) al art. 6** din Constituţie, care prevede că *„măsurile de protecţie luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate şi de nediscriminare în raport cu ceilalţi cetăţeni români".*

Alin. (2) al art. 56 din Constituţia României, care prevede că „sistemul legal de impuneri trebuie să asigure aşezarea justă a sarcinilor fiscale", este privit de specialişti ca *principiu al egalităţii în materie fiscală.* Acesta are atât un sens procesual, cât şi un sens material. În *sens procesual,* acest principiu impune ca legea să fie aplicată complet şi imparţial, fără a ţine seama de statutul contribuabilului; aşadar, orice contribuabil trebuie să poată contesta aplicarea legii în cazul său şi niciun contribuabil nu poate beneficia de un tratament preferenţial sau discriminatoriu din partea autorităţilor publice. *În sens material,* se reafirmă faptul că persoanele aflate în situaţii identice trebuie tratate identic, iar persoanele aflate în situaţii diferite trebuie tratate diferit[1].

Cu toate acestea, datorită corupţiei ce s-a întins în administraţia publică, şi la nivelul administraţiilor financiare au apărut numeroase cazuri în care unii întreprinzătorii privaţi sunt *„mai egali"* decât alţii şi nu sunt sancţionaţi dacă nu-şi achită corespunzător obligaţiile fiscale, pe când alţii sunt pasibili de pedeapsă indiferent de modul în care îşi îndeplinesc obligaţiile prevăzute de lege. De asemenea, diferitele litigii care apar între contribuabili şi instituţiile publice care supraveghează modul de realizare a politicii financiare a statului român, sunt rezolvate uneori cu ajutorul mitei. Astfel, cu titlul de exemplu: „procurorii Direcţiei Naţionale Anticorupţie – Serviciul Teritorial Piteşti au demarat cercetările în cazul funcţionarelor publice N.S. şi G.D., ambele cu atribuţii de control în cadrul Direcţiei Generale a Finanţelor Publice Argeş, pentru infracţiunea de luare de mită în formă continuată. În luna mai 2011

[1] *I. Condor,* în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 558-559.

și în data de 7 iunie 2011, cu ocazia efectuării unor controale de specialitate la două magazine din județul Argeș, inculpatele au pretins și au primit de la reprezentanții legali ai acestor magazine suma totală de 1.200 lei. Banii au fost primiți pentru a nu aplica agenților economici respectivi, sancțiuni contravenționale pentru încălcarea legislației financiar fiscale. Acestea au pretins că, în situația în care nu vor remite suma cerută, vor aplica amenzi și vor suspenda activitatea magazinelor"[1].

În sistemul de drept românesc, pe lângă prevederile constituționale, și alte acte normative impun respectarea principiului egalității de către autoritățile publice. Astfel, **art. 14** din **Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului**, republicată[2], stabilește că: „*(1)* Instituția Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor fizice, a societăților reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a asociațiilor sau a altor persoane juridice, precum și inopinat, prin efectuarea vizitelor în locurile de detenție, potrivit legii. *(2)* **Petițiile pot fi adresate de persoanele prevăzute la alin. (1), fără deosebire de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase**".

Așadar, orice persoană poate adresa petiții Avocatului Poporului, excluzându-se expres orice discriminare legată de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri politice. Spre deosebire de prevederile constituționale, în această lege nu sunt menționate câteva criterii importante pe baza cărora persoanele pot fi tratate inegal; e vorba de criteriul ***averii sau originii sociale, al limbii, al originii etnice, al naționalității sau al rasei.*** Pentru asigurarea coerenței legislative în sistemul juridic românesc, ar fi trebuit menționate și celelalte criterii enunțate de normele Legii fundamentale.

---

[1] A se vedea Secțiunea Frontul corupției al Alianței pentru o Românie curată (*http://www.romaniacurata.ro/doua-functionare-de-la-directia-generala-a-finantelor-publice-arges-cercetate-pentru-luare-de-mita/*), accesată la data de 28 octombrie 2017.

[2] M.Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014.

În schimb, **Legea nr. 161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției**[1], stabilește în **art. 8 alin. (1)** principiile care stau la baza furnizării de informații și servicii publice prin mijloace electronice, și anume: „a) transparența în furnizarea de informații și servicii publice; **b) accesul egal, nediscriminatoriu, la informații și servicii publice, inclusiv pentru persoanele cu handicap**; c) eficiența utilizării fondurilor publice; d) confidențialitatea, respectiv garantarea protejării secretului datelor cu caracter personal; e) garantarea disponibilității informațiilor și a serviciilor publice".

După cum observăm, principiul accesului egal, nediscriminatoriu, la informațiile și serviciile publice, este expres menționat de această lege. Mai mult, pentru a întări importanța principiilor enumerate, prin alin. (2) al aceluiași articol se menționează obligația autorităților administrației publice de a asigura respectarea acestora în relația cu persoanele fizice sau juridice interesate să utilizeze procedura electronică pentru accesul la informații și servicii publice, precum și pentru schimbul de informații. Și, mai mult, se face referire și la egalitatea de tratament pentru persoanele cu handicap, ceea ce conferă legii un element de originalitate, noutate și de ancorare în realitățile societății moderne.

Un alt act normativ deosebit de important privind principiul egalității de tratament în viața publică din România este **Legea nr. 202 din 19 aprilie 2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați**, republicată[2]. Așa cum reiese încă din titlu, dar și din art. 1 alin. (1) acest act normativ: „reglementează măsurile pentru promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați, în vederea eliminării tuturor formelor de discriminare bazate pe criteriul de sex, în toate sferele vieții publice din România". Se face precizarea, în alin. (2) că **„prin egalitate de șanse și de tratament între femei și bărbați se înțelege luarea în considerare a capacităților, nevoilor și**

[1] M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.
[2] M.Of. nr. 326 din 5 iunie 2013.

aspirațiilor diferite ale persoanelor de sex masculin și, respectiv, feminin și tratamentul egal al acestora". O precizare care ne determină să ne reamintim dreptul la diferență, la proporționalitate și echitate menționat în doctrină uneori.

Din structura legii, dar și din conținutul acesteia, se observă că legiuitorul a încercat să acopere toate situațiile ce ar putea împiedica accesul egal al femeii pe piața muncii, la serviciile educaționale, de sănătate, cultură și informație, ca și accesul acesteia în structurile de management ale societății în ansamblu. Cu toate acestea, aplicarea principiului egalității de șanse și tratament între femei și bărbați rămâne, la nivel național, la nivel declarativ[1].

Astfel, la nivel național, în anul 2014, conform Studiului *Situația femeilor și a bărbaților în poziții de decizie în administrația publică centrală*[2], „posturile de decizie în administrația publică centrală sunt ocupate în proporție de **57,71% de bărbați** și **42,29% de femei**". Pe baza datelor de mai sus, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice afirmă faptul că: „în 2014, ca și în anii anteriori, administrația publică centrală din România îndeplinește indicatorul cantitativ a ceea ce reprezintă echilibrul între femei și bărbați care ocupă poziții de decizie în administrația publică centrală care, potrivit opiniei unor analiști în domeniu, este de minimum 40% fiecare sex". Considerăm totuși că o diferență de 15 procente este destul de mare și nu se poate afirma că principiul accesului egal în funcțiile publice de conducere în România este respectat.

---

[1] A se vedea Studiul „Analiză de diagnostic a domeniului egalității de șanse și gen din România: probleme, nevoi, soluții europene, elaborat în cadrul proiectului Rețea multi-regională de servicii de consiliere antidiscriminare pentru incluziunea socială a persoanelor discriminate", POSDRU 2007-2013, de către Centrul de Resurse Juridice (*http://www.crj.ro/-Studiu-Analiza-de-diagnostic-a-domeniului-egalitatii-de-sanse-si-gen-din-Romania-probleme-nevoi-solutii-europene-/*), accesată la 28 octombrie 2017.

[2] A se vedea studiul (*http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/DESFB/PozDecAPC/DESFB_2014_ANALIZA_FB_poz_dec_admin_publica.pdf*), accesat la data de 28 octombrie 2017.

Cel mai important act normativ ce are ca scop explicit combaterea discriminării este **O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare**[1], republicată. Art. 1 al acestei ordonanțe instituie **principiul egalității între cetățeni, al excluderii privilegiilor și discriminării** și enunță, printre altele, dreptul la un tratament egal în fața instanțelor judecătorești și a oricărui alt organ jurisdicțional, dreptul la muncă, la condiții de muncă echitabile și satisfăcătoare, la un salariu egal pentru muncă egală, la o remunerație echitabilă și satisfăcătoare. Tot acest articol stabilește că orice persoană fizică sau juridică are obligația să respecte principiile enunțate anterior.

Deducem faptul că autoritățile administrației publice din România trebuie să fie cu atât mai mult atente la respectarea acestui principiu, care trebuie să fie prevăzut expres în regulamentele de organizare și funcționare ale instituțiilor publice și să fie și aplicat în practică.

O.G. nr. 137/2000 ne furnizează și o definiție a **discriminării, în art. 2 alin. (1)**, privită ca **„orice deosebire, excludere, restricție sau preferință**, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în

---

[1] M.Of. nr. 166 din 7 martie 2014. Cu mențiunea că, prin DCC nr. 1.325 din 4 decembrie 2008 (M.Of. nr. 872 din 23 decembrie 2008), referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, s-a constatat că dispozițiile O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare sunt neconstituționale în măsura în care din acestea se desprinde înțelesul că instanțele judecătorești au competența să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative.

orice alte domenii ale vieții publice". Alin. (3) al art. 2 stabilește și faptul că „sunt discriminatorii (...) prevederile, criteriile sau practicile aparent neutre care dezavantajează anumite persoane, pe baza criteriilor prevăzute la alin. (1), față de alte persoane, în afara cazului în care aceste prevederi, criterii sau practici sunt justificate obiectiv de un scop legitim, iar metodele de atingere a acelui scop sunt adecvate și necesare".

Acest act normativ completează normele constituționale și întărește prin prevederile sale detaliate principiul egalității, aducând legislația română mult mai aproape de concepția europeană cu privire la acest principiu fundamental.

Prin **O.G. nr. 137/2000** a fost înființat **Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării**, ca „autoritate de stat în domeniul discriminării, autonomă, cu personalitate juridică, aflată sub control parlamentar și, totodată, **garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării**". Acesta este responsabil cu aplicarea și controlul respectării prevederilor acestei ordonanțe în domeniul său de activitate, precum și în ceea ce privește armonizarea dispozițiilor din cuprinsul actelor normative sau administrative care contravin principiului nediscriminării.

În ceea ce privește **relațiile de muncă** trebuie menționată prevederea din **Legea nr. 53/2003 – Codul muncii**, republicată[1], care impune respectarea **principiului egalității de tratament față de toți salariații și angajatorii**. Este interzisă în mod expres „orice discriminare directă sau indirectă față de un salariat, bazată pe criterii de sex, orientare sexuală, caracteristici genetice, vârstă, apartenență națională, rasă, culoare, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, handicap, situație sau responsabilitate familială, apartenență ori activitate sindicală". Sunt preluate așadar criteriile de nediscriminare din art. 21 al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, documentul european care stabilește cel mai detaliat aceste criterii, fapt care reprezintă un pas înainte în europenizarea dreptului național, aspect ce trebuie menționat, apreciat și continuat și în alte domenii, cum ar fi cel al dreptului muncii.

De asemenea, în același act normativ se stabilește că „pentru muncă egală sau de valoare egală este interzisă orice discriminare

[1] M.Of. nr. 345 din 18 mai 2011.

bazată pe criteriul de sex cu privire la toate elementele și condițiile de remunerare". Toate aceste prevederi legale menționate anterior sunt aplicabile atât angajatorilor privați, cât și autorităților administrației publice.

Dispozițiile legale care concură la aplicarea *principiului egalității* în administrația publică din România trebuie corelate și interpretate în raport cu dispozițiile cuprinse în documentele juridice internaționale în domeniul drepturilor omului și contribuie, fără îndoială, la realizarea unei *bune administrări* în România.

§3. Principiul imparțialității acțiunii administrației publice

Principiul imparțialității este prevăzut expres în Constituția României, republicată, art. 124 alin. (2) stabilind că „justiția este unică, imparțială și egală pentru toți".

În doctrina juridică română, imparțialitatea a fost definită ca „lipsa prejudecăților, a unor idei preconcepute, nefavorizarea unei părți"[1].

În jurisprudența instanțelor românești acest concept este preluat din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, fiind menționat deseori atunci când se analizează respectarea dreptului la un proces echitabil, făcându-se referire la *imparțialitatea judecătorilor*[2]. Se face distincție între „imparțialitatea obiectivă" și „imparțialitatea subiectivă" a judecătorilor și la „rațiuni legitime de a se teme de lipsă de imparțialitate"[3] din partea instanțelor[4].

---

[1] *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 1219.

[2] A se vedea, de exemplu, Jud. Craiova, sentința civilă nr. 4085 din 20 martie 2008, cu referire la Hotărârea CEDO în Cauza *Piersack c. Belgiei* din 1 octombrie 1982, dar și Hotărârea CEDO în Cauza *Micallef c. Maltei* din 15 octombrie 2009 sau Hotărârea CEDO în Cauza *Kyprianou c. Ciprului* din 15 decembrie 2005.

[3] *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 1219.

[4] Pentru detalii privind analiza acestui concept de către CEDO, *supra* Capitolul III, p. 69.

Așadar, **imparțialitatea se apreciază de la un caz la altul, sub ambele aspecte, urmărindu-se excluderea atitudinii de părtinire sau respingere a unei persoane**[1].

În același mod se poate aprecia și imparțialitatea persoanelor care își desfășoară activitatea în cadrul administrației publice, analizând faptele și atitudinea acestora, indiferent dacă este vorba de persoane care ocupă funcții de demnitate publică sau de funcționari publici. Pornind de la explicațiile oferite de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului putem afirma că imparțialitatea persoanelor care ocupă demnități sau funcții publice este deosebit de importantă pentru formarea convingerii cetățenilor că administrația publică acționează legal și egal pentru toți cei care au apelat la serviciile ei, fără părtinire și fără idei preconcepute. Menținerea imparțialității acțiunii administrației publice și urmărirea realizării doar a interesului public, nu a celui personal, ar putea schimba percepția cetățenilor în ceea ce privește realizarea concretă a bunei administrări.

În prezent, gradul de încredere în instituțiile statului și în special în autoritățile administrației publice este foarte scăzut, datorită politizării excesive a aparatului administrativ și a incapacității acestuia de a impune transparența și imparțialitatea ca principii fundamentale ale activității administrative.

De exemplu, în ceea ce privește *imparțialitatea* unui funcționar, în cazul în care activitatea acestuia este contestată, cercetările privind modul în care funcționarul și-a îndeplinit atribuțiile trebuie să se realizeze de către funcționari neutri, obiectivi, care la rândul lor trebuie să dea dovadă de imparțialitate, în sensul că este necesar a nu fi avut niciun fel de conflict anterior sau o relație de prietenie ori de altă natură cu funcționarul cercetat, pentru ca rezultatul verificărilor să fie concludent și pentru a se putea stabili dacă principiul imparțialității a fost respectat.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

---

[1] A se vedea următoarele hotărâri CEDO: Cauza *Morice c. Franței*, Hotărârea din 11 iulie 2013; Cauza *Fey c. Austria*, Hotărârea din 24 februarie 1993; Cauza *Demicoli c. Malta*, Hotărârea din 27 august 1991; Cauza *Hauschildt c. Danemarca*, Hotărârea din 24 mai 1989; Cauza *Sunday Times c. Marea Britanie*, Hotărârea din 26 aprilie 1979.

Dacă în activitatea ulterioară a funcţionarului public acesta trebuie să interacţioneze din nou cu persoana care i-a contestat activitatea, este de preferat ca sarcinile de serviciu să fie delegate de către şeful ierarhic superior către alt funcţionar, pentru a nu exista îndoieli în legătură cu modul în care se va desfăşura această nouă interacţiune între cele două persoane, iar principiul imparţialităţii să fie astfel respectat. De multe ori, activitatea desfăşurată în baza atribuţiilor de serviciu este considerată de către beneficiarul serviciului necorespunzătoare, fie datorită interacţiunii deficitare dintre funcţionar şi beneficiar, fie datorită neîncrederii beneficiarului în activitatea tuturor funcţionarilor publici, ca persoane ce aparţin aceluiaşi sistem. La rândul său, funcţionarul public va interacţiona diferit cu o persoană cu care nu a avut niciun conflict, şi altfel cu o persoană care anterior l-a reclamat că nu şi-a îndeplinit corect atribuţiile de serviciu.

Aşadar, *obiectivitatea* funcţionarului poate fi afectată de evenimente care au avut loc anterior. În acest mod, imparţialitatea funcţionarului nu mai poate fi prezumată şi este de preferat ca a doua interacţiune a beneficiarului cu funcţionarul a cărui activitate a fost contestată să fie evitată, pentru a se respecta principiul imparţialităţii activităţii administraţiei publice. Dacă acest lucru nu este posibil, şeful ierarhic superior al funcţionarului public contestat trebuie să joace rolul de mediator şi de supervizor al interacţiunii dintre cele două persoane, astfel încât să se poată realiza activitatea publică în cele mai bune condiţii, cu cât mai puţine suspiciuni asupra imparţialităţii funcţionarilor publici şi, implicit a administraţiei.

Imparţialitatea funcţionarului public poate fi contestată şi în situaţia în care acesta are un interes personal în momentul în care este desemnat să îndeplinească o atribuţie legală. Funcţionarul public trebuie să aducă la cunoştinţă superiorului ierarhic faptul că are un interes personal care poate afecta imparţialitatea deciziilor pe care le poate lua şi să solicite înlocuirea sa. În caz contrar apare suspiciunea că procedura legală nu este corectă, pot apărea contestaţii şi întârzieri în realizarea atribuţiilor de serviciu.

Şi demnitarii / aleşii locali trebuie să dea dovadă de imparţialitate, aceştia trebuind să se abţină de la a participa la orice acţiune care le-ar aduce foloase necuvenite de orice fel.

Toate situaţiile care pot aduce atingere imaginii autorităţilor publice trebuie evitate sau manageriate cu simţ de răspundere de către funcţionarii publici de conducere şi de către demnitarii / aleşii locali pentru a se evita apariţia unor cazuri de proastă administrare. De asemenea, orice persoană care ocupă o demnitate sau o funcţie publică ar trebui să se abţină a se implica în soluţionarea unei cereri sau situaţii legale în care are un interes, patrimonial sau nu, tocmai pentru a se evita apariţia unor suspiciuni privind imparţialitatea autorităţii publice.

La nivel naţional, **Legea nr. 188/1999 privind statutul funcţionarilor publici** are ca scop „asigurarea, în conformitate cu dispoziţiile legale, a unui **serviciu public** stabil, profesionist, transparent, eficient şi **imparţial**, în interesul cetăţenilor, precum şi al autorităţilor şi instituţiilor publice din administraţia publică centrală şi locală", aşa cum precizează încă din primul său articol. Acelaşi act normativ stabileşte în art. 3 că **imparţialitatea** este unul dintre principiile care stau la baza exercitării funcţiei publice, alături de legalitate, obiectivitate, transparenţă, eficienţă şi eficacitate, responsabilitate, orientare către cetăţean, stabilitate în exercitarea funcţiei publice şi subordonare ierarhică. Conform art. 43 din lege, funcţionarii publici au obligaţia să îşi îndeplinească cu profesionalism, **imparţialitate** şi în conformitate cu legea, îndatoririle de serviciu şi să se abţină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcţionarilor publici.

Aşadar, **principiul imparţialităţii administraţiei publice** presupune, aşa cum am afirmat anterior, şi prevenirea **conflictelor de interese** şi a **incompatibilităţilor**, concepte definite în numeroase acte normative care stau la baza desfăşurării activităţii autorităţilor administraţiei publice.

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei, stabileşte prin art. 79 alin. (2) şi (3) că: *„în cazul exis-*

tenței unui conflict de interese, funcționarul public este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii și să-l informeze de îndată pe șeful ierarhic căruia îi este subordonat direct. ***Acesta este obligat să ia măsurile care se impun pentru exercitarea cu imparțialitate a funcției publice*** *(...). Conducătorul autorității sau instituției publice, la propunerea șefului ierarhic căruia îi este subordonat direct funcționarul public în cauză, va desemna un alt funcționar public, care are aceeași pregătire și nivel de experiență".* Alin. (4) al art. 79 prevede și că *„încălcarea dispozițiilor privind conflictul de interese poate atrage, după caz,* ***răspunderea disciplinară, administrativă, civilă ori penală, potrivit legii".***

Prin **conflict de interese** se înțelege conform art. 70 din **Legea nr. 161/2003**: *„situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică* ***are un interes personal de natură patrimonială,*** *care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative".*

Art. 71 din lege enumeră apoi *principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților și funcțiilor publice*, în cuprinsul acestui articol regăsind **principiul imparțialității**, alături de cele ale integrității, transparenței deciziei și supremației interesului public. Această formulare este neinspirată, deoarece asigurarea respectării principiului imparțialității are la bază necesitatea prevenirii apariției conflictului de interese, scopul fiind desfășurarea unei **activități publice eficiente și imparțiale și o bună administrare prin prevenirea apariției conflictului de interese.**

Art. 72 al Legii nr. 161/2003 impune ca *„persoana care exercită funcția de membru al Guvernului, secretar de stat, subsecretar de stat sau funcții asimilate acestora, prefect ori subprefect (...) să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate,* ***care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I".*** Legea prevede că aceleași reguli se aplică **și aleșilor locali și funcționarilor publici** în ceea ce privește conflictul de interese.

Trebuie subliniată expresia *„care produce un folos material pentru sine, pentru soţul sau ori rudele sale de gradul I"*, formulare ce apare diferit în alte acte normative în vigoare, deşi se referă tot la conflictul de interese, şi este foarte departe de formularea din **Recomandarea nr. R(2000)10 a Comitetului Miniştrilor privind codurile de conduită pentru funcţionarii publici.**

Art. 46 din **Legea nr. 215/2001 privind administraţia publică locală**, republicată, stabileşte şi el că: *„(1)* Nu poate lua parte la deliberare şi la adoptarea hotărârilor consilierul local care, fie personal, fie prin soţ, soţie, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local, cu excepţia situaţiilor prevăzute la art. 57 alin. (4^1) şi art. 101 alin. (3^1). *(2) Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea dispoziţiilor alin. (1) sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanţa de contencios administrativ. Acţiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată*". Aceleaşi reguli se aplică şi în cazul consilierilor judeţeni.

Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[1], enumeră în art. 75 situaţiile în care aleşii locali au **un interes personal** într-o anumită problemă: *„dacă au posibilitatea să anticipeze că o decizie a autorităţii publice din care fac parte ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj pentru sine sau pentru: soţ / soţie, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv; orice persoană fizică sau juridică cu care au o relaţie de angajament, indiferent de natura acestuia; o societate comercială la care deţin calitatea de asociat unic, funcţia de administrator sau de la care obţin venituri; o altă autoritate din care fac parte; orice persoană fizică sau juridică, alta decât autoritatea din care fac parte, care a făcut o plată către aceştia sau a efectuat orice fel de cheltuieli ale acestora; o asociaţie sau fundaţie din care fac parte*". Această formulare largă acoperă mai bine situaţiile diverse ce pot apare în activitatea de executare a legii.

Art. 47 al aceluiaşi act normativ (teză I), stipulează faptul că: *„aleşii locali sunt obligaţi să menţioneze expres situaţiile în care interesele lor personale contravin intereselor generale şi să se*

[1] M.Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004.

abținã de la vot în această situație, deci să dea dovadă de imparțialitate în luarea deciziilor în activitatea lor publică". Teza a II-a prevede că: *„în cazurile în care interesul personal* ***nu are caracter patrimonial****, consiliile locale pot permite participarea la vot a consilierului"*. Din nou apar diferențe de formulare, de această dată în cadrul aceleiași legi, într-un alt articol, art. 75, făcându-se referire la **„un beneficiu sau un dezavantaj"**, care înseamnă mai mult decât **„un beneficiu / un dezavantaj material"**. Iar principiul imparțialității poate fi ușor încălcat dacă ne limităm doar la criteriul beneficiului material pentru aleșii locali, când, de fapt, sunt numeroase situații în care interesul material e mai puțin important sau nu poate fi dovedit.

Conform art. 77 al aceleiași legi, consilierii județeni și consilierii locali nu pot lua parte la deliberarea și adoptarea de hotărâri dacă au **un interes personal** în problema supusă dezbaterii și sunt obligați să anunțe, la începutul dezbaterilor, interesul personal pe care îl au în problema respectivă.

De asemenea, aleșii locali sunt obligați să își facă publice interesele personale printr-o declarație pe propria răspundere, depusă în dublu exemplar la secretarul unității administrative. Nedepunerea declarației privind interesele personale în termenul prevăzut de lege atrage suspendarea de drept a mandatului, până la depunerea declarației. Refuzul depunerii declarației privind interesele personale atrage încetarea de drept a mandatului.

După cum se observă, în Legea nr. 215/2001 se folosește formularea **„are un interes patrimonial** în problema supusă dezbaterilor" și se referă la **rude până la gradul IV**, în Legea nr. 161/2003 se folosește formularea **„un folos material pentru sine, pentru soțul sau ori rudele sale de gradul I"**, pe când în Legea nr. 393/2004 se utilizează expresia **„un beneficiu / un dezavantaj / un interes personal** pentru **soț / soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv.**

Există, așadar, o neconcordanță în definirea **conflictului de interese**, trei acte normative adoptate la interval scurt de timp conținând prevederi diferite, fapt ce ar trebui urgent corectat.

Este discutabilă și folosirea unor concepte diferite privind încadrarea faptei ca fiind conflict de interese, folosindu-se expresii

diferite: „**un folos material**" sau „**un interes personal de natură patrimonială**", „**un beneficiu / un dezavantaj**". Și categoria persoanelor ce trebuie luată în considerare pentru a se constata existența sau inexistența conflictului de interese este diferită de la un act normativ la altul, fiind, de exemplu, fie rude până la gradul I, fie rude până la gradul II, fie rude până la gradul IV, fie afini, fie alte categorii de persoane.

Toate aceste neconcordanțe duc la confuzie și aplicare diferită a legii în situații asemănătoare, ceea ce încalcă fără îndoială principiul egalității și imparțialității în activitatea administrației publice.

În consecință, propun ca formularea cea mai largă și completă, a Consiliului Europei, din cuprinsul **Recomandării nr. R(2000)10 a Comitetului Miniștrilor privind codurile de conduită pentru funcționarii publici** să fie utilizată în definirea conflictului de interese, astfel: „Conflictul de interese se naște în situația în care un funcționar public are un interes personal de natură să influențeze sau să pară a influența exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor sale oficiale. Interesul personal al funcționarului public cuprinde orice avantaj pentru el însuși sau ea însăși sau în favoarea familiei sale, a părinților, prietenilor sau persoanelor apropriate, sau a persoanelor sau organizațiilor cu care el sau ea au avut relații de afaceri sau politice. El cuprinde, de asemenea, orice obligație financiară sau civilă la care este constrâns funcționarul public"[1].

De asemenea, toate recomandările privind conduita persoanelor care ocupă demnități sau funcții publice trebuie să fie reunite cât mai curând într-un singur act normativ – **Codul administrativ**, cum se și propune, de altfel, prin **H.G. nr. 196/2016 pentru aprobarea tezelor prealabile ale proiectului Codului administrativ**[2].

Nu trebuie omisă nici formularea privind imparțialitatea pe care o regăsim în **Codul de conduită al funcționarilor publici**, adoptat prin **Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici**, republicată[3], care stabilește în art. 3 că unul din

---

[1] Art. 13 alin. (1) și (2) din Rec. R(2000)10 privind codurile de conduită pentru funcționarii publici.

[2] M.Of. nr. 237 din 31 martie 2016.

[3] M.Of. nr. 525 din 2 august 2007.

principiile care guvernează conduita profesională a funcţionarilor publici este cel al **imparţialităţii şi independenţei**, principiu conform căruia funcţionarii publici sunt obligaţi să aibă o atitudine obiectivă, neutră faţă de orice interes politic, economic, religios sau de altă natură, în exercitarea funcţiei publice. În art. 4 lit. e) acest act normativ ne oferă **o altă definiţie** a ***conflictului de interese***, astfel: *„acea situaţie sau împrejurare în care **interesul personal, direct ori indirect**, al funcţionarului public contravine interesului public, astfel încât afectează sau ar putea afecta independenţa şi imparţialitatea sa în luarea deciziilor ori îndeplinirea la timp şi cu obiectivitate a îndatoririlor care îi revin în exercitarea funcţiei publice deţinute".*

Principiul imparţialităţii este menţionat şi de **Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autorităţile şi instituţiile publice**[1], care cuprinde, cu mici diferenţe, aceleaşi prevederi ca şi **Codul de conduită al funcţionarilor publici**, fapt care ne îndreptăţeşte să afirmăm din nou necesitatea adoptării unui singur act normativ (Codul administrativ) care să cuprindă reglementări coerente şi simetrice pentru situaţii identice.

Din cuprinsul celor două reglementării în vigoare reţinem faptul că **atât personalul contractual, cât şi funcţionarii publici au obligaţia de a da dovadă de imparţialitate în desfăşurarea activităţii**. Dar, aşa cum am constatat, din prevederile Legii nr. 161/2003 **şi cei care ocupă o funcţie de demnitate publică**, care iau decizii ce afectează interesele unui număr mare de persoane, **trebuie să dea dovadă de imparţialitate** atunci când interesele personale se întrepătrund cu interesele publice şi cele politice, în vederea evitării unor conflicte de interese şi apariţiei unor dubii în legătură cu buna lor credinţă în momentul luării deciziei. Drept urmare, propunem reanalizarea tuturor normelor legale privind funcţionarea administraţiei publice şi includerea lor într-un singur act normativ în scopul realizării unei bune administrări, şi anume Codul administrativ, ale cărui teze prealabile au fost deja adoptate.

---

[1] M.Of. nr. 1105 din 26 noiembrie 2004.

De altfel, **sancţiunile penale care se aplică în cazul conflictelor de interese** nu privesc doar funcţionarii publici, ci toate persoanele care îşi desfăşoară activitatea în sistemul public. Astfel, conform art. 175 din **Legea nr. 286/2009 privind Codul penal**[1], **funcţionar public**, în sensul legii penale, este *„persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remuneraţie, exercită atribuţii şi responsabilităţi, stabilite în temeiul legii, **în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătoreşti; exercită o funcţie de demnitate publică sau o funcţie publică** de orice natură; exercită, singură sau împreună cu alte persoane, în cadrul unei regii autonome, al altui operator economic sau al unei persoane juridice cu capital integral sau majoritar de stat, atribuţii legate de realizarea obiectului de activitate al acesteia"*. De asemenea, este considerată funcţionar public, în sensul legii penale, *„**persoana care exercită un serviciu de interes public** pentru care a fost învestită de autorităţile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public"*.

După cum se observă, formularea pe care o regăsim în legislaţia penală privind funcţionarul public este mult mai largă decât cea din legislaţia administrativă, aşezând la acelaşi nivel şi pe funcţionarul public şi pe demnitar, având în vedere faptul că toţi exercită atribuţii de executare a legii.

În legislaţia penală, ***infracţiunea de conflict de interese*** a fost introdusă în Titlul V din Codul penal – ***Infracţiuni de corupţie şi de serviciu*** – menit să completeze, *alături de faptele de abuz şi neglijenţă în serviciu, corupţie* etc., cadrul normativ general de ocrotire a relaţiilor de serviciu ca valoare socială.

Art. 301 alin. (1) C.pen. stabileşte astfel: „Fapta funcţionarului public care, în exercitarea atribuţiilor de serviciu, a îndeplinit un act prin care s-a obţinut **un folos patrimonial** pentru sine, pentru soţul său, pentru o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv se pedepseşte cu închisoarea de la unu la 5 ani şi interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcţie publică pe o perioadă de 3 ani".

---

[1] M.Of. nr. 510 din 24 iulie 2009.

Alin. 2 al art. 301 C.pen. prevede că *„dispoziţiile alin. (1) nu se aplică* în cazurile în care actul sau decizia se referă la următoarele situaţii: a) emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative; b) exercitarea unui drept recunoscut de lege sau în îndeplinirea unei obligaţii impuse de lege, cu respectarea condiţiilor şi limitelor prevăzute de aceasta".

Totuşi, sunt foarte multe situaţii în care emiterea sau adoptarea unui act administrativ normativ este consecinţa solicitărilor venite din partea mediului de afaceri. Dacă „funcţionarul public" (în viziunea art. 175 C.pen.) a acţionat / acţionează încă în mediul privat, direct sau prin intermediul familiei / afinilor / prietenilor, pentru ca procesul decizional să nu fie afectat ar trebui ca acesta să se abţină de la vot sau de la luarea unei decizii care îi conferă un avantaj incorect. Practic, dispoziţiile alin. 2 al art. 301 anulează, de cele mai multe ori, efectele primului alineat.

Prin incriminarea **conflictului de interese,** legiuitorul român a înţeles să lărgească sfera infracţiunilor de serviciu. Aceasta se justifică prin faptul că, în practică, au apărut numeroase cazuri de funcţionari publici care, având un interes într-o anume cauză, au participat în procesul decizional şi au avantajat activitatea unor persoane juridice aparţinând familiei ori unor apropiaţi, în perioada în care ocupau funcţii de decizie şi în exercitarea atribuţiilor de serviciu[1].

Pe viitor ar trebui avută în vedere corelarea reglementării **conflictului de interese** din punctul de vedere al legislaţiei administrative şi legii penale, pentru a se clarifica situaţiile în care acesta are caracter administrativ sau penal, deoarece, aşa cum s-a remarcat şi în doctrină[2], conflictul de interese este definit diferit în legislaţia administrativă şi în cea penală.

---

[1] *A. Chirilă*, Conflictul de interese. Implicaţii juridice administrative şi penale, în RTSA nr. 3/2010, p. 17-29.

[2] *V. Dobrinoiu, N. Neagu*, Drept penal. Partea specială, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008, p. 448.

O altă problemă mereu actuală în administrația publică și care este strâns legată de *principiul imparțialității administrației publice* este cea a situațiilor de **incompatibilitate** ce pot apărea[1].

Conform **art. 80 din Legea nr. 161/2003**: *„incompatibilitățile privind demnitățile publice și funcțiile publice sunt cele reglementate de Constituție, de legea aplicabilă autorității sau instituției publice în care persoanele ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică își desfășoară activitatea, precum și de dispozițiile acestei legi"*.

Incompatibilitățile privind **funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală** (funcția de membru al Guvernului, funcția de secretar de stat, funcția de subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora, funcția de prefect și subprefect) sunt prevăzute în **art. 84 și 85 din Legea nr. 161/2003**. Trebuie menționat că toate categoriile de persoane care exercită una dintre funcțiile publice de autoritate enumerate anterior **„sunt obligate, la data depunerii jurământului sau, după caz, la data numirii în funcție, să declare că nu se află în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege"**, așa cum prevede **art. 86** din lege. În cazul în care, în timpul exercitării **funcției publice de autoritate** apare unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de Legea nr. 161/2003 se procedează după cum stabilește art. 86 din aceeași lege:

„a) pentru funcția de prim-ministru, ministru și ministru delegat, se aplică dispozițiile corespunzătoare din **Legea nr. 90/2001** privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor;

b) pentru funcția de secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora, precum și pentru funcția de prefect și subprefect, constatarea cazului de incompatibilitate se face de ministrul administrației publice (ministrul afacerilor interne,

---

[1] A se vedea Ghidul privind incompatibilitățile și conflictele de interese, elaborat de Agenția Națională de Integritate (*https://www.integritate.eu/Files/Files/Ghiduri%20utile%20alegeri%202016/GhidIncompatibilitatile&Conflicte%2010.10.2016.pdf*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

potrivit legislației în vigoare – *n.n.*) care îl va informa pe primul-ministru, pentru a dispune măsurile necesare".

Conform **art. 4 alin. (2) din Legea nr. 90/2001**, „constatarea stării de incompatibilitate se face de primul-ministru, care va dispune măsurile necesare pentru încetarea acesteia", atunci când este vorba de funcția de ministru și ministru delegat. **Art. 5** din lege stabilește că: „funcția de membru al Guvernului încetează în urma demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, *a stării de incompatibilitate*, a decesului și a demiterii (...)".

Dacă primul-ministru se află în una dintre situațiile prevăzute la art. 5, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru, până la formarea noului Guvern. În doctrină se subliniază faptul că legislația românească este deficitară, deoarece nu precizează, în cazul prim-ministrului, care este procedura aplicabilă, respectiv, cine va constata dacă prim-ministrul se află în stare de incompatibilitate[1].

Așadar, cei care dețin **funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală și care** încalcă regimul incompatibilităților stabilit de lege vor fi demiși din funcțiile publice pe care le dețin, sancțiune gravă care se aplică de către cel care a făcut numirea în funcția publică. Implicit, respectarea prevederilor legale privind prevenirea situațiilor de incompatibilitate în funcțiile publice înseamnă și respectarea principiului imparțialității acțiunii administrației publice în România.

Incompatibilitățile privind **aleșii locali** sunt prevăzute în **art. 87-93 din Legea nr. 161/2003.** Conform **art. 91 alin. (3)**, *„alesul local poate renunța la funcția deținută înainte de a fi numit sau ales în funcția care atrage starea de incompatibilitate sau în cel mult 15 zile de la numirea sau alegerea în această funcție"*. **Art. 92** din Legea nr. 161/2003 stabilește modalitatea în care poate înceta starea de incompatibilitate a aleșilor locali. Astfel, în situația

---

[1] *R. Carp*, Limitele Constituției. Noi evoluții normative și mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice, în RDP nr. 3/2004, p. 30; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, op. cit., 2014, p. 213; *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 380.

în care alesul local aflat în stare de incompatibilitate nu renunță la una dintre cele două funcții incompatibile în termenul prevăzut de lege, *prefectul va emite un ordin prin care constată încetarea de drept a mandatului de ales local la data împlinirii termenului*, la propunerea secretarului unității administrativ-teritoriale. Orice persoană poate sesiza secretarul unității administrativ-teritoriale. Ordinul emis de prefect poate fi atacat la instanța de contencios administrativ competentă. În cazul primarilor, *prefectul va propune Guvernului stabilirea datei pentru alegerea unui nou primar*, iar în cazul consilierilor locali și consilierilor județeni, se va proceda la validarea mandatului unui supleant.

În practică, așa cum s-a constatat în perioada premergătoare alegerilor locale din iunie 2016, Guvernul din perioada 7 mai 2012-4 noiembrie 2015 nu a stabilit data pentru alegerea unor noi primari / președinți de consilii județene după criterii transparente, ci arbitrare, ajungându-se la introducerea unor acțiuni în instanță pentru a-l obliga să organizeze alegerile parțiale prevăzute de lege. Astfel, prin sentința civilă nr. 187 din 3 aprilie 2015 a Curții de Apel Cluj, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (dosar nr. 40/33/2015), instanța a obligat Guvernul să facă demersurile prevăzute de lege în vederea stabilirii datei alegerilor parțiale pentru funcția de președinte al Consiliului Județean Cluj, apreciind că Guvernul, exercitându-și dreptul de apreciere prin încălcarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, a acționat cu **exces de putere**.

De altfel, așa cum aflăm dintr-o adresă de răspuns a Autorității Electorale Permanente la petiția nr. 6265/22.04.2015, la data de 4 mai 2015 erau vacante 42 posturi de primari și 5 posturi de președinți de consilii județene, pe lângă cele 14 locuri vacante de parlamentari și cele 6 comunități locale care nu mai au consilii locale datorită dizolvării acestora. Însă Guvernul din acel moment nu făcuse demersurile necesare pentru a organiza alegeri parțiale, deși termenele prevăzute de lege pentru acest lucru erau depășite. Mai mult, prin întâmpinarea depusă la dosarul menționat mai sus se invoca faptul că legislația nu prevede sancțiuni pentru situațiile în care se apreciază a se organiza alegeri cu depășirea termenelor legale.

Art. 93 din **Legea nr. 161/2003** stabilește și că: „*(1)* Prevederile **art. 90** se aplică și **persoanelor încadrate cu contract individual de muncă** în aparatul propriu al consiliului local sau al consiliului județean ori la regiile autonome aflate sub autoritatea consiliilor respective sau la societățile înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective. *(2)* Încălcarea de către persoanele prevăzute la alin. (1) a dispozițiilor art. 90 atrage **încetarea de drept a raporturilor de muncă**".

Precizarea era necesară întrucât în administrația publică locală nu-și desfășoară activitatea doar aleși locali și funcționari publici, ci și persoane încadrate cu contract individual de muncă, denumite generic „personal contractual", persoane care, firesc, trebuie să respecte aceleași prevederi legale privind incompatibilitățile în administrația publică, în caz contrar putând să apară ușor abuzuri și încălcări ale legii.

Incompatibilitățile privind funcționarii publici sunt prevăzute în **art. 94-98 din Legea nr. 161/2003.** Iar **art. 77 alin. (2) lit. j) din Legea nr. 188/1999** stabilește faptul că este considerată *abatere disciplinară* „încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, *incompatibilități, conflicte de interese* și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici". **Art. 101 alin. (1) lit. b)** din această lege prevede și faptul că „**destituirea din funcția publică** se dispune (...) prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică, **ca sancțiune disciplinară** aplicată pentru motive imputabile funcționarului public (...) **dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate**, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 10 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate".

Așadar, funcționarul public care se află în situație de incompatibilitate poate fi sancționat disciplinar dacă nu acționează în termenul prevăzut de lege pentru ca această situație să înceteze, sancțiunea fiind cea mai gravă posibilă, respectiv destituirea din funcția publică. Această sancțiune gravă arată importanța pe care legiuitorul a acordat-o respectării regimului incompatibilităților privind funcțiile publice.

Art. 111 din Legea nr. 161/2003 instituie regula conform căreia persoanele care exercită demnitățile publice și funcțiile publice „vor depune o **declarație de interese**, pe propria răspundere, cu privire la funcțiile și activitățile pe care le desfășoară, cu excepția celor legate de mandatul sau funcția publică pe care o exercită". Comparând declarațiile de avere cu cele de interese și cu alte informații publice se poate stabili dacă există situația de conflict de interese sau de incompatibilitate, caz în care se aplică prevederile legale.

Agenția Națională de Integritate (A.N.I.) este instituția căreia îi revine sarcina legală de evaluare a prezumtivelor situații de incompatibilitate și conflicte de interese. Aceasta, urmare a procedurii prevăzute de **Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative**[1], întocmește un raport de evaluare privind existența unei stări de incompatibilitate sau a unui conflict de interese, după caz. Acest raport poate fi contestat în instanță în termen de 15 zile de la comunicare, iar în caz de necontestare rămâne definitiv.

În realizarea scopului pentru care a fost înființată, Agenția organizează activitatea de evaluare a situației averii existente pe durata exercitării demnităților și funcțiilor publice, a conflictelor de interese și a incompatibilităților persoanelor prevăzute de lege. Activitatea care se efectuează de către Agenție este supusă controlului judecătoresc, iar principiile după care se desfășoară activitatea de evaluare sunt: **legalitatea**, confidențialitatea, **imparțialitatea**, independența operațională, **celeritatea**, **buna administrare**, dreptul la apărare, precum și prezumția dobândirii licite a averii. Activitatea de evaluare se efectuează de către inspectorii de integritate din cadrul Agenției, prin repartizarea și redistribuirea

[1] M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010; Legea nr. 144/2007 privind înființarea organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Integritate, republicată (M.Of. nr. 535 din 3 august 2009).

lucrărilor în mod aleatoriu de către conducerea inspectorilor de integritate, prin sistem electronic.

Se poate concluziona că în România există cadrul legal pentru asigurarea respectării **principiului imparțialității** în activitatea administrației publice, iar autoritatea publică ce are atribuții de verificare a situațiilor de incompatibilitate sau conflicte de interese își desfășoară activitatea sub rezerva controlului deciziilor sale de către instanțele judecătorești, pentru a preveni apariția unor abuzuri în acest domeniu. Lucrurile ar putea sta și mai bine dacă numărul de personal al A.N.I. ar fi mai mare, dacă personalul A.N.I. ar fi mai bine instruit, iar în instanță contestațiile la rapoartele de evaluare s-ar putea judeca într-un termen rezonabil.

Buna administrare presupune, așadar, asigurarea condițiilor legale pentru menținerea imparțialității tuturor persoanelor care își desfășoară activitatea în administrația publică, dar și aplicarea în practică a prevederilor legale și verificarea aplicării practice a acestor prevederi, tocmai pentru a demonstra cetățenilor că dreptul considerat fundamental la nivelul Uniunii Europene, **dreptul la bună administrare**, este considerat și în sistemul juridic românesc un drept fundamental și sunt create condițiile legale pentru realizarea lui.

§4. Principiul proporționalității acțiunii administrației publice

Art. 53 al Constituției României, intitulat „Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți" stabilește în mod expres următoarele: „*(1)* Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns *numai prin lege și numai dacă se impune*, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. *(2)* Restrângerea poate fi dispusă *numai dacă este necesară* într-o societate democratică. ***Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o***, să fie aplicată în

mod nediscriminatoriu şi fără a aduce atingere existenţei dreptului sau a libertăţii".

Acest articol constituţional stabileşte condiţiile care trebuie respectate când se impune restrângerea exerciţiului unor drepturi şi libertăţi fundamentale: **decizia trebuie să fie necesară** pentru atingerea unor obiective de interes public sau pentru protejarea drepturilor şi libertăţilor celorlalţi, **trebuie să fie prevăzută prin lege** şi **trebuie să fie proporţională cu situaţia ce a determinat-o**. Se face, de asemenea, trimitere la principiile constituţionale ale legalităţii şi egalităţii, de care principiul proporţionalităţii este strâns legat.

Aşadar, Constituţia română prevede expres acest principiu, iar prevederile articolului menţionat se subscriu noţiunii de legalitate, echitate, echilibru, egalitate. Curtea Constituţională a României a stabilit de altfel prin mai multe decizii că **proporţionalitatea este un principiu constituţional**[1].

În plus, organizarea puterilor statului potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale, aşa cum prevede art. 1 alin. (4), întăreşte ideea de **proporţionalitate în viaţa publică românească**. Deoarece separaţia puterilor în stat presupune existenţa unui control reciproc, dar şi realizarea unui echilibru de forţe între puteri, în scopul prevenirii apariţiei abuzurilor din partea oricăreia dintre ele. Prin intermediul contenciosului administrativ sunt cenzurate actele puterii executive, iar cele considerate abuzive pot fi suspendate sau anulate, astfel încât drepturile şi libertăţile fundamentale ale oamenilor să fie respectate.

Conform doctrinei juridice române, **principiul proporţionalităţii** constituie una din constantele dreptului, *în domeniul reglementării juridice* exprimând necesitatea adecvării măsurilor juridice la situaţiile de fapt şi impunând o atitudine echilibrată şi

---

[1] A se vedea Deciziile Curţii Constituţionale a României nr. 139/1994 (M.Of. nr. 353 din 21 decembrie 1994), nr. 71/1996 (M.Of. nr. 131 din 25 iunie 1996), nr. 157/1998 (M.Of. nr. 3 din 11 ianuarie 1999), nr. 161/1998 (M.Of. nr. 3 din 11 ianuarie 1999); *M. Andreescu*, Principiul proporţionalităţii în dreptul constituţional, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 54.

rezonabilă a oricărei autorităţi cu competenţe normative, iar *în domeniul aplicării normelor juridice*, proporţionalitatea presupune o relaţie justă şi rezonabilă între mijloacele utilizate de autoritatea statală şi scopul pentru care sunt utilizate acestea[1].

Într-o cunoscută lucrare pe această temă[2] se afirmă că „proporţionalitatea este un principiu fundamental al dreptului, consacrat explicit sau dedus din reglementările constituţionale, legislative şi din instrumente juridice internaţionale, bazat pe valorile dreptului raţional, ale justiţiei şi echităţii şi care exprimă existenţa unui raport echilibrat sau adecvat între acţiuni, situaţii, fenomene, precum şi limitarea măsurilor dispuse de autorităţile statale la ceea ce este necesar pentru atingerea unui scop legitim, în acest fel fiind garantate drepturile şi libertăţile fundamentale şi evitat abuzul de drept".

În ceea ce priveşte această definiţie, considerăm că ar putea fi completată astfel: proporţionalitatea este un principiu fundamental al dreptului, consacrat explicit sau dedus din reglementările constituţionale, legislative şi din instrumente juridice internaţionale, care exprimă existenţa unui raport echilibrat sau adecvat între situaţia de fapt, măsurile dispuse de autorităţile statale pentru atingerea unui scop legitim şi respectarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale oamenilor. Pentru a nu fi abuzivă, măsura dispusă de o autoritate statală trebuie să fie conformă cu legea, adecvată scopului propus şi să nu ducă la o restrângere nejustificată a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale oamenilor.

În doctrina românească se afirmă de asemenea că **proporţionalitatea** poate fi analizată ca rezultat al combinării a cel puţin trei elemente: situaţia de fapt, decizia luată şi finalitatea acesteia[3]. Dacă între cele trei elemente se păstrează un echilibru, iar acţiunea administraţiei este şi oportună, abia atunci principiul este respectat. Deseori, proporţionalitatea este considerată o condiţie de legalitate internă a actelor administrative, alături de oportunitate, exercitarea

---

[1] *E.S. Tănăsescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 541.

[2] *M. Andreescu*, op. cit., p. 55-56.

[3] *D. Apostol Tofan*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, op. cit., 1999, p. 47-50.

controlului jurisdicţional îndeplinindu-se prin aprecierea proporţionalităţii şi oportunităţii acţiunii administrative.

Acest principiu este considerat o limită a puterii discreţionare a autorităţilor publice, iar încălcarea lui semnifică depăşirea libertăţii de acţiune a autorităţilor publice şi, în ultimă instanţă, exces de putere[1].

În concluzie, **principiul proporţionalităţii** presupune faptul că autorităţile administraţiei publice, în activitatea lor de punere în executare a legii, nu trebuie să impună măsuri de natură a afecta drepturile sau interesele persoanelor private decât dacă aceste măsuri sunt necesare şi apte să ducă la atingerea scopului urmărit, şi anume satisfacerea interesului public, iar în exercitarea puterii lor discreţionare menţin un raport corect între atingerile pe care le aduc drepturilor şi intereselor persoanelor private şi scopul pe care îl urmăresc, fără a lua vreo măsură excesivă[2].

Trebuie subliniat şi faptul că respectarea acestui principiu contribuie la realizarea unei bune administrări la nivel naţional prin prevenirea apariţiei situaţiilor de exces de putere în administraţia publică românească.

§5. Termenul rezonabil de acţiune a administraţiei publice

Expresia ***termen rezonabil*** o regăsim în Constituţia României în art. 21, care garantează accesul liber la justiţie: „părţile au dreptul la un proces echitabil şi la soluţionarea cauzelor într-un **termen rezonabil**". *Termenul rezonabil* al unui proces semnifică faptul că instanţele judecătoreşti trebuie să acţioneze cu celeritate, deoarece întârzierile în realizarea justiţiei compromit eficienţa şi credibilitatea sa, afectând grav drepturile persoanelor care apelează la calea jurisdicţională ca ultimă soluţie de a obţine dreptate.

După cum se precizează în doctrină, termenul rezonabil „poate fi apreciat în funcţie de circumstanţele cauzei: complexitate,

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, op. cit., 1999, p. 47-50.

[2] *E. Albu*, loc. cit., în RDC nr. 7/2007, p. 70-71.

comportamentul părților, comportamentul autorităților publice, dificultatea probelor, aspectul internațional al situației, claritatea regulii de drept aplicabile". Iar Curtea Constituțională a României a decis că *termenul rezonabil* include și durata procedurilor prealabile sesizării justiției și se calculează până la soluționarea definitivă a cauzei[1].

În strânsă legătură cu *termenul rezonabil de a acționa* al administrației publice se află ***dreptul de petiționare***, prevăzut la nivel constituțional în **art. 51**, care precizează că: „cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate în numele semnatarilor", iar „autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții **în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii**".

Dreptul de petiționare este „un drept cetățenesc de tradiție în sistemul juridic român", ca de altfel și în alte reglementări constituționale europene[2]. Exercitându-și dreptul de petiționare, cetățenii intră în relație directă cu autoritățile publice și au posibilitatea de a soluționa atât probleme personale, cât și probleme de interes general.

Corelativ cu dreptul de petiționare apare și **obligația autorităților publice de a răspunde în termen**, indiferent de puterea publică de care aparțin, numai astfel putând fi protejate eficient drepturile și interesele legitime ale cetățenilor.

Procesul de petiționare constituie un mijloc de evaluare a tensiunilor ce pot apărea în societate datorită situației economice și politice, evaluarea acestuia fiind relevantă pentru identificarea problemelor cu care se confruntă populația[3]. De aceea este important

---

[1] *V.M. Ciobanu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 181.

[2] Cum sunt legile fundamentale ale Spaniei și Greciei – a se vedea *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 511.

[3] A se vedea Raportul referitor la activitățile Comisiei pentru petiții în anul 2013 din Parlamentul European și Proiectul de Rezoluție a Parlamentului European referitoare la activitățile Comisiei pentru petiții în anul 2013 (*http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0131+0+DOC+XML+V0//RO#title3*), accesată la data de 3 noiembrie 2017, care reafirmă importanța *reducerii*

ca răspunsul la orice petiţie să fie transmis petiţionarului **în termenul prevăzut de lege**, ceea ce presupune şi faptul că problema semnalată a fost analizată atât din punct de vedere legal, cât şi din punct de vedere al situaţiei de fapt.

Prevederile constituţionale ale art. 51 sunt detaliate prin **O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor**[1]. Dreptul de petiţionare este recunoscut atât cetăţenilor, cât şi organizaţiilor legal constituite, acestea putând formula petiţii în numele colectivelor pe care le reprezintă. Autorităţile şi instituţiile publice sesizate „au obligaţia să comunice petiţionarului, **în termen de 30 de zile** de la data înregistrării petiţiei, răspunsul, indiferent dacă soluţia este favorabilă sau nefavorabilă. În situaţia în care aspectele sesizate prin petiţie necesită o cercetare mai amănunţită, conducătorul autorităţii sau instituţiei publice poate prelungi termenul de 30 zile cu cel mult 15 zile. Petiţiile greşit îndreptate vor fi trimise în termen de 5 zile de la înregistrare autorităţilor sau instituţiilor publice care au ca atribuţii rezolvarea problemelor sesizate, urmând ca petiţionarul să fie înştiinţat despre acest lucru".

Deşi sintagma **termen rezonabil** nu este expres prevăzută de acest act normativ, se subînţelege faptul că autorităţile publice, în funcţie de complexitatea solicitării, trebuie să răspundă într-un termen rezonabil, respectiv cât mai repede, dacă cererea nu are nevoie de o cercetare amănunţită şi un răspuns complex, ce ar necesita un timp mai lung pentru redactarea răspunsului.

Termenul de 30 de zile este considerat de către persoanele care exercită o funcţie publică un termen general de răspuns la orice sesizare. Sunt însă şi domenii în care acest termen este mai scurt sau mai lung, datorită specificului activităţii sau datorită modului în care legiuitorul a dorit să recunoască urgenţa unei proceduri legale.

---

timpului de răspuns al instituţiilor UE la solicitările adresate de Comisie în legătură cu petiţiile adresate Parlamentului European.

[1] M.Of. nr. 84 din 1 februarie 2002. A fost aprobată cu completări prin Legea nr. 233/2002 (M.Of. nr. 296 din 30 aprilie 2002).

Astfel, **Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public**[1], prevede în art. 7 că „autoritățile și instituțiile publice au obligația să răspundă în scris la solicitarea informațiilor de interes public în **termen de 10 zile** sau, după caz, în cel mult 30 de zile de la înregistrarea solicitării, în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare și de urgența solicitării. În cazul în care durata necesară pentru identificarea și difuzarea informației solicitate depășește 10 zile, răspunsul va fi comunicat solicitantului în maximum 30 de zile, cu condiția înștiințării acestuia în scris despre acest fapt în termen de 10 zile. Refuzul comunicării informațiilor solicitate se motivează și se comunică în termen de 5 zile de la primirea petițiilor. Solicitarea și obținerea informațiilor de interes public se pot realiza, dacă sunt întrunite condițiile tehnice necesare, și în format electronic".

Observăm că termenul general de 30 de zile este considerat prea lung pentru transmiterea unor informații de interes public, termenul rezonabil în acest domeniu fiind considerat de 10 zile.

Așadar, în legislația românească regăsim prevederi prin care sunt impuse autorităților publice obligații clare privind respectarea unor termene mai lungi sau mai scurte, în funcție de reglementarea legală, pentru a răspunde solicitărilor cetățenilor. Cu toate acestea, din activitatea practică s-a constatat că sunt situații în care răspunsul la o petiție nu este considerat important de către toate persoanele care își desfășoară activitatea în administrația publică[2], deși actul normativ prevede sancționarea disciplinară a funcționarului public care nu a respectat termenul de răspuns la petiție. De aceea consider că este necesar ca periodic să se readucă la cunoștința persoanelor ce ocupă o funcție publică, obligația de a respecta legislația ce privește realizarea dreptului de petiționare

---

[1] M.Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

[2] A se vedea studiul realizat de Academia de Advocacy prin Coaliția 52, Proiectul *M-am decis să mă implic*, care relevă faptul că în perioada februarie-octombrie 2015, la solicitările de informații publice adresate ministerelor din România nu s-a răspuns deloc într-un procent de 40%, studiu disponibil pe (*http://www.implicare-l52.ro/sites/default/files/Rezultatele%20cercetarii%20aplicarii%20L52%20din%202003%20-%20perioada%20feb-oct%202015.pdf*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

prevăzut de Constituţie. Iar instituţia care ar putea realiza cel mai bine această sarcină este Avocatul Poporului, având în vedere rolul său în apărarea drepturilor fundamentale ale cetăţenilor şi calitatea sa de autoritate administrativă autonomă.

În alte domenii, răspunsul la o petiţie nu determină şi rezolvarea solicitării, problema ridicată de către cetăţeni fiind mult mai complexă, necesitând colaborarea mai multor instituţii şi uneori chiar decizia unei instanţe judecătoreşti. Acest lucru nu înseamnă nerespectarea termenului rezonabil, acesta putând fi apreciat în funcţie de diverşi factori, de la caz la caz. Calitatea serviciului public oferit cetăţeanului depinde de respectarea termenului rezonabil, având în vedere faptul că administraţia publică trebuie să fie pregătită să răspundă adecvat oricăror evenimente neprevăzute ce pot apare în desfăşurarea activităţii specifice. Termenul rezonabil de răspuns la o solicitare este strâns legat, aşadar, şi de proporţionalitate, răspunsul trebuind să fie şi adecvat, şi oportun, şi eficient, cât mai potrivit situaţiei de fapt. Termenul rezonabil de soluţionare a unei cereri este o garanţie a respectării celorlalte drepturi ale cetăţeanului de către autorităţi şi un indicator al calităţii serviciului public. Durata rezonabilă a unei proceduri administrative asigură credibilitate şi eficacitate activităţii autorităţii publice şi asigură respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor.

Sunt însă situaţii în care termenul legal de răspuns la solicitare este depăşit sau chiar nu se răspunde la sesizare. Sau răspunsul autorităţii publice este considerat ilegal de către cetăţean. Pentru aceste situaţii Constituţia reglementează, prin art. 52, modalitatea în care o persoană vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin **nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri**, poate obţine recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei apelând la justiţie.

Această prevedere reprezintă o garanţie constituţională de protecţie a drepturilor şi intereselor particularilor faţă de acţiunea sau inacţiunea ilegală a unei autorităţi publice, conferind cetăţenilor dreptul de a solicita în instanţă, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei produse. Legiuitorul a folosit sintagma „**termen legal**" pentru a sublinia

importanţa unei acţiuni rapide a autorităţilor publice, atunci când li se solicită de către cetăţeni luarea unei decizii, fie ea pozitivă sau negativă. Lipsa unui răspuns în termen poate duce la producerea unor pagube pentru particulari, iar aceştia au dreptul să solicite instanţei judecătoreşti obligarea autorităţilor publice de a lua măsurile necesare pentru realizarea dreptului sau interesului pretins.

Art. 52 din Constituţie face trimitere la o lege organică pentru stabilirea condiţiilor şi limitelor exercitării sale – **Legea contenciosul administrativ nr. 554/2004** – actul normativ care detaliază modul de exercitare a acestui drept-garanţie, din conţinutul acesteia reieşind importanţa rezolvării în termenul legal a procedurii necontencioase, în caz contrar cetăţeanul fiind îndreptăţit să se adreseze instanţei judecătoreşti. Această lege menţionează în art. 2 alin. (1) lit. h) termenul general de 30 de zile de la înregistrarea cererii, termen ce trebuie respectat de către autoritatea publică sesizată, dar şi posibilitatea ca acest termen să aibă o altă întindere, în funcţie de reglementarea legală a domeniului respectiv.

De altfel, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a României a sancţionat prin practica sa judiciară, în mod constant, încălcarea **termenului rezonabil de realizare a procedurilor administrative**[1].

Trebuie făcută şi precizarea că în Proiectul Codului de procedură administrativă al României, în cuprinsul Capitolului III, intitulat Principii, se menţionează că autorităţile publice şi instanţele de contencios administrativ trebuie să acţioneze într-un termen rezonabil.

Acest principiu constituie un alt element a cărui respectare poate asigura realizarea unei **bune administrări.**

§6. Principiul respectării vieţii intime, familiale şi private de către autorităţile administraţiei publice

Dreptul la respectarea vieţii intime, familiale şi private se înscrie în categoria drepturilor fundamentale, fiind prevăzut atât în legislaţiile naţionale, cât şi în instrumentele internaţionale privind drepturile omului.

---

[1] A se vedea *infra* Secţiunea a 2-a, p. 153.

Constituţia României, în art. 26 alin. (1) stipulează că „autorităţile publice respectă şi ocrotesc viaţa intimă, familială şi privată". Legiuitorul a utilizat în acest articol al legii fundamentale expresia „viaţă intimă, familială şi privată", care are un caracter amplu, greu de definit. Interpretând textul articolului, putem trage concluzia că dreptul la viaţă intimă are două componente: **viaţa familială** şi **viaţa privată**.

De altfel, în România, pornind de la prevederile constituţionale şi cele internaţionale, au fost adoptate mai multe acte normative în ceea ce priveşte respectarea vieţii private şi a datelor cu caracter personal, autorităţile publice fiind obligate să ia măsuri adecvate, la fiecare nivel ierarhic, de asigurare a respectării acestui principiu[1].

Astfel, prin **Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public**, care stabileşte procedura legală prin care informaţiile publice ajung la cunoştinţa publicului larg, se impun reguli de protecţie a datelor cu caracter personal. Art. 12 din lege prevede că *„nu pot fi comunicate celor care solicită informaţii de interes public informaţiile cu privire la:* datele personale; informaţiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidenţiale ori se pun în pericol viaţa, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfăşurare; informaţiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părţile implicate în proces; informaţiile a căror publicare prejudiciază măsurile de protecţie a tinerilor".

Prevederile de mai sus ilustrează modul în care legiuitorul trebuie să menţină un echilibru între interesul de a aduce la cunoştinţa cetăţenilor, informaţii care au caracter public, pe de o parte, şi interesul de a proteja datele cu caracter personal sau acele informaţii care ar afecta desfăşurarea corectă a unor atribuţii publice, pe de altă parte. Nerespectarea acestor aspecte ar duce la încălcări grave ale drepturilor fundamentale ale oamenilor, drept

[1] A se vedea şi *I. Rusu*, Inviolabilităţile cetăţenilor români în contextul integrării României în Uniunea Europeană, în SDR nr. 1-2/2006, p. 22-24.

urmare atât legiuitorul, cât și autoritățile executive trebuie să fie preocupate pentru luarea unor decizii proporționale cu situația de fapt și finalitatea urmărită, fără a încălca drepturile fundamentale ale oamenilor.

De asemenea, **Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date**[1], stabilește încă din primul articol faptul că scopul său este de „a garanta și proteja drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor fizice, în special **dreptul la viața intimă, familială și privată**, cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal". Drept urmare, art. 15 din lege stabilește că „persoana vizată de prelucrarea acestor date are dreptul de a se opune în orice moment, din motive întemeiate și legitime legate de situația sa particulară, ca date care o vizează să facă obiectul unei prelucrări, cu excepția cazurilor în care există dispoziții legale contrare. În caz de opoziție justificată prelucrarea nu mai poate viza datele în cauză".

Această lege ne oferă și înțelesul expresiei „**date cu caracter personal**", prin acestea înțelegând „orice informații referitoare la o persoana fizică identificată sau identificabilă; o persoană identificabilă este acea persoană care poate fi identificată, direct sau indirect, în mod particular prin referire la un număr de identificare ori la unul sau la mai mulți factori specifici identității sale fizice, fiziologice, psihice, economice, culturale sau sociale".

De asemenea, prin „prelucrarea datelor cu caracter personal" înțelegem „orice operațiune sau set de operațiuni care se efectuează asupra datelor cu caracter personal, prin mijloace automate sau neautomate, cum ar fi colectarea, înregistrarea, organizarea, stocarea, adaptarea ori modificarea, extragerea, consultarea, utilizarea, dezvăluirea către terți prin transmitere, diseminare sau în orice alt mod, alăturarea ori combinarea, blocarea, ștergerea sau distrugerea".

Același act normativ stabilește regulile generale privind prelucrarea datelor cu caracter personal, condițiile de legitimitate privind prelucrarea datelor, obligativitatea obținerii consimțământului persoanei vizate, situațiile în care acest consimțământ nu

[1] M.Of. nr. 790 din 12 decembrie 2001.

este cerut, categoriile speciale de date care nu pot fi prelucrate decât în situaţii excepţionale (originea rasială sau etnică, convingerile politice, religioase, filozofice sau de natură similară, apartenenţa sindicală, datele cu caracter personal privind starea de sănătate sau viaţa sexuală), drepturile persoanei vizate în contextul prelucrării datelor cu caracter personal, supravegherea şi controlul prelucrărilor de date cu caracter personal, sancţiunile aplicabile în cazul nerespectării prevederilor legale etc.

Toate aceste proceduri de prelucrare a datelor cu caracter personal sunt necesare într-un stat de drept, care este preocupat de respectarea dreptului fundamental la viaţă intimă, familială şi privată, iar toţi cei care îşi desfăşoară activitatea în instituţiile publice trebuie să cunoască şi să respecte aceste prevederi legale. Orice încălcare a procedurilor legale de prelucrare a datelor cu caracter personal poate atrage răspunderea contravenţională sau penală, după caz, a persoanei vinovate.

În cursul anului 2012, Autoritatea Naţională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, luând în considerare faptul că şi imaginea unei persoane se încadrează în categoria datelor cu caracter personal, a aprobat **Decizia nr. 52 din 31 mai 2012**[1] **privind prelucrarea datelor cu caracter personal prin utilizarea mijloacelor de supraveghere video**, în vederea asigurării unei protecţii eficiente a dreptului la protecţia datelor cu caracter personal.

Astfel, reţinem din preambulul acestei decizii că, „întrucât utilizarea tehnicilor pentru captarea, transmiterea, manipularea, înregistrarea, stocarea sau comunicarea datelor constituite din imagini privind persoanele fizice reprezintă operaţiuni de prelucrare a datelor cu caracter personal, luând în considerare extinderea accentuată în societatea contemporană a utilizării sistemelor de supraveghere video în spaţiile publice şi private şi având în vedere că utilizarea mijloacelor de supraveghere video poate aduce atingere dreptului la viaţă privată al individului, deoarece **anumite entităţi publice sau private utilizează sisteme de supraveghere video, în mod excesiv**, atât pentru a controla accesul angajaţilor la

[1] M.Of. nr. 389 din 11 iunie 2012.

locul de muncă, cât și pentru a monitoriza corectitudinea și eficiența activității desfășurate de aceștia, **pentru a clarifica modalitatea de aplicare a regulilor generale de prelucrare a datelor cu caracter personal prin mijloace de supraveghere video**, precum **și pentru a evita producerea unor abuzuri în activitatea de prelucrare a datelor cu caracter personal prin mijloace de supraveghere video**, care pot afecta viața privată a unui număr semnificativ de persoane fizice", **s-a luat decizia instituirii unei reglementări suplimentare în acest domeniu deosebit de sensibil.**

Un interes deosebit în acest domeniu îl reprezintă situația în care sunt prelucrate **datele cu caracter personal ale angajaților** prin mijloace de supraveghere video. Astfel, conform art. 8 din Decizia nr. 52/2012, este permisă înregistrarea video a persoanelor angajate *pentru îndeplinirea unor obligații legale exprese* (de exemplu, înregistrarea video a unei discuții dintre psiholog și copilul abuzat, pentru a se evita intervievarea repetată a copilului) sau *în temeiul unui interes legitim* (pentru obținerea unor probe privind săvârșirea unei infracțiuni), cu respectarea drepturilor persoanelor angajate, în special a **informării prealabile** a acestora. Nu este permisă prelucrarea datelor cu caracter personal ale angajaților prin mijloace de supraveghere video în interiorul birourilor unde aceștia își desfășoară activitatea la locul de muncă, cu excepția situațiilor prevăzute expres de lege sau a avizului Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal.

Drept urmare, autoritățile publice au obligația de a asigura respectarea vieții private prin protejarea aspectelor pe care o persoană le consideră ca fiind inseparabile de intimitatea sa, dar și de a repara abuzurile prin care unei persoane i-a fost încălcat dreptul la viață privată.

Însă regulile ce protejează dreptul la viață privată pot intra în contradicție cu regulile ce protejează dreptul la obținerea de informații publice al oamenilor. Astfel, decizia unei persoane de a se implica în politică sau de a-și desfășura activitatea în administrația publică nu înseamnă doar câștigarea unor drepturi (indemnizație, salariu, decontarea anumitor cheltuieli), ci și o serie de obligații. Se constată, astfel, transferul unei părți importante din viața privată a persoanei în sfera publică, prin obligația de a face publice anumite

date personale. Un prim exemplu îl reprezintă obligaţia de a completa şi a i se publica, ulterior, pe site-ul autorităţii sau instituţiei publice declaraţia de avere şi declaraţia de interese. Astfel, o serie de informaţii din viaţa demnitarului / alesului local / funcţionarului public, încadrate la categoria celor care privesc viaţa privată, devin publice. Accesul la o demnitate sau funcţie publică atrage pentru persoana în cauză şi asumarea riscului ca o mare parte din viaţa sa privată să devină, practic, publică. Având în vedere că în momentul accesului în funcţie, persoana respectivă cunoştea şi care sunt obligaţiile pe care şi le asumă, nu mai poate obiecta atunci când, în baza unor prevederi legale exprese, trebuie să aducă la cunoştinţă publică date pe care le consideră personale.

Cu toate aceste prevederi legale care încearcă să protejeze dreptul la viaţă privată al oamenilor, constatăm că, în viaţa de zi cu zi, datele cu caracter personal pot ajunge foarte uşor în posesia unor persoane care nu au fost autorizate pentru prelucrarea lor. Fiind colectate de diverşi operatori, persoane juridice publice sau private, foarte uşor pot fi puse la dispoziţie, fără acordul titularului, unor diverse alte persoane, mai mult sau mai puţin bine intenţionate. Suntem apoi contactaţi telefonic, pe e-mail sau prin poştă de către diverse entităţi, în special pentru a primi oferte comerciale, sau în campanii electorale. Mai grav, informaţiile personale pot fi folosite pentru obţinerea unor sume de bani prin înşelăciune sau fraudă.

Însă la nivelul administraţiei publice din România sunt luate măsuri adecvate pentru ca aceste informaţii să fie protejate şi acest element al bunei administrări să fie realizat şi practic, nu numai teoretic.

§7. Principiul securităţii / stabilităţii raporturilor juridice în administraţia publică

În sistemul juridic românesc acest principiu nu este prevăzut expres, însă recunoaşterea lui poate fi dedusă din conţinutul art. 1 alin. (3) din Constituţie, care prevede că România este *stat de drept, democratic şi social*, după cum a precizat Curtea Constituţională a României în Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008 (M.Of.

nr. 347 din 6 mai 2008) pentru soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate a prevederilor art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Astfel, Curtea a reţinut că *„principiul stabilităţii raporturilor juridice*, deşi nu este în mod expres consacrat de Constituţia României, se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic şi social, cât şi din preambulul Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudenţa sa".

Conform teoriei statului de drept, scopul fundamental al statului este de a asigura realizarea dreptului. Statul de drept asigură supremaţia Constituţiei, corelarea legilor şi a celorlalte acte normative cu legea fundamentală, separarea şi echilibrul puterilor în stat, mijloacele necesare de ponderare a eventualelor abuzuri discreţionare ale structurilor statale[1]. Statul de drept presupune instituirea unui *sistem de garanţii* care să permită funcţionarea autorităţilor publice în conformitate cu prevederile legale interne şi internaţionale, astfel încât să se poată ajunge la acel nivel de încredere al cetăţenilor în capacitatea statului de a asigura *securitatea / stabilitatea juridică* de care cetăţenii săi au nevoie. Este vorba aici de impunerea prin Constituţie şi legi a principiilor aplicabile dreptului, a drepturilor fundamentale ale oamenilor, a separaţiei şi echilibrului puterilor în stat, a liberului acces la justiţie etc.

Dar ce este *securitatea juridică*? Conform Dicţionarului Explicativ al Limbii Române, termenul **securitate** semnifică acel „sentiment de încredere şi de linişte pe care îl dă cuiva absenţa oricărui pericol"[2]. Având în vedere această definiţie, putem afirma pentru început că „securitatea juridică" înseamnă acea stare de siguranţă care este conferită cetăţenilor de încrederea că statul respectă el însuşi, prin instituţiile sale, reglementările legale, asigurând astfel respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor.

---

[1] DCC nr. 70 din 18 aprilie 2000 (M.Of. nr. 334 din 19 iulie 2000); *E.S. Tănăsescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 7-9.

[2] Academia Română, Dicţionar Explicativ al Limbii Române, ed. 2, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 1998, p. 969.

Securitatea juridică este strâns legată, aşadar, de *principiul legalităţii*, deoarece ambele principii urmăresc asigurarea unei protecţii adecvate împotriva arbitrariului şi o protecţie împotriva acelor situaţii juridice care determină o stare de incertitudine ce ar putea afecta însăşi substanţa drepturilor[1].

Problema asigurării securităţii juridice este de actualitate şi în România, în condiţiile creşterii cantitative a legislaţiei, determinată de creşterea complexităţii dreptului şi ca urmare a dezvoltării noilor surse de drept, mai ales a celor europene şi internaţionale. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat faptul că unul dintre elementele fundamentale ale preeminenţei dreptului este *principiul securităţii raporturilor juridice*, iar incoerenţa legislativă şi jurisprudenţa contradictorie au creat în ţara noastră un climat general de insecuritate juridică[2].

La nivelul administraţiei publice, *principiul securităţii / stabilităţii raporturilor juridice* presupune, luând în considerare cele afirmate anterior, următoarele: respectarea Constituţiei şi a legilor în momentul elaborării şi adoptării actelor administrative normative şi individuale, actele administrative să fie clare, precise şi previzibile, să existe posibilitatea legală de a acţiona în instanţă împotriva tuturor actelor administrative considerate că afectează un drept sau un interes legitim, să fie prevăzute termene clare pentru introducerea acţiunii în justiţie împotriva unui act administrativ, iar procedura de soluţionare a acţiunii să fie cât mai rapidă.

Deşi posibilitatea de a solicita în instanţă, anularea unui act administrativ normativ considerat ilegal reprezintă un pas înainte în afirmarea statului de drept, asigurând respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor şi determinând creşterea încrederii cetăţenilor în faptul că nicio autoritate a administraţiei publice nu va putea acţiona cu exces de putere, totuşi, lipsa unui termen de introducere a acţiunii de anulare a actului administrativ normativ creşte gradul de insecuritate juridică.

---

[1] *M. De Salvia*, loc. cit., p. 185.

[2] *A. Trăilescu*, Predictibilitatea normelor şi stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalităţii actelor administrative, în Curentul Juridic nr. 1/2011, p. 113.

Aceasta deoarece în timp acel act normativ a produs efecte, afectând viața unei categorii largi de persoane, iar lipsa unui termen de introducere a acțiunii în anulare a actului administrativ normativ considerat ilegal reprezintă, într-adevăr, încălcarea *principiului securității / stabilității raporturilor juridice*. Trebuie menționat însă că art. 23 din lege prevede că „hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un *act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii* și *au putere numai pentru viitor*. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al Municipiului București". Așadar, anularea actului administrativ normativ *produce efecte numai pentru viitor*, ceea ce limitează, oarecum, pagubele produse particularilor.

Trebuie menționat că *Proiectul Codului de procedură administrativă al României*[1] propune ca și principiu „siguranța juridică" în *Capitolul III*, intitulat *Principii*, art. 21, astfel:

„*(1)* Autoritățile publice nu pot lua măsuri retroactive, cu excepția cazurilor când legea prevede altfel.

(2) Autoritățile publice nu pot lua măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite decât în situații în care este absolut necesar, în temeiul interesului public.

(3) Impunerea unor noi obligații trebuie să fie efectivă numai după aplicarea unor termene sau norme tranzitorii".

Ne exprimăm rezerve cu privire la această formulare, motivat de faptul că, potrivit art. 15 alin. (2) din Constituție ce consacră principiul constituțional al neretroactivității legii, aceasta poate fi retroactivă doar în ceea ce privește legea penală și cea contravențională mai favorabilă. Așadar, alin. (1), așa cum este prevăzut în proiectul de cod, ar fi neconstituțional. Propunem ca forma acestui alineat să fie următoarea: „Autoritățile publice nu pot lua măsuri retroactive".

În legătură cu al doilea alineat, propunem completarea sa, astfel: „Autoritățile publice nu pot lua măsuri care să afecteze

---

[1] (*http://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2012/12/Proiect-COD-procedura-administrativa.pdf*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

drepturile dobândite de către particulari, decât în situaţii în care este absolut necesar, în temeiul interesului public, cu o temeinică motivare, cu stricta respectare a prevederilor legale şi sub rezerva revizuirii măsurilor luate în instanţă".

De asemenea, propunem adăugarea următoarelor alineate:

(4) Actele administrative emise de autorităţile publice trebuie să fie clare, precise şi previzibile.

(5) Răspunsul autorităţilor publice la solicitările particularilor trebuie să fie transmis în termenul rezonabil stabilit de lege, să fie clar şi motivat în drept şi în fapt.

Aşadar, *principiul securităţii / stabilităţii juridice*, un element fundamental al *bunei administrări*, presupune demersuri susţinute din partea autorităţilor administraţiei publice pentru recâştigarea încrederii cetăţenilor în legătură cu activitatea lor prin păstrarea unui echilibru între interesele publice şi interesele private, respectarea Constituţiei şi legilor, prevenirea actelor de corupţie, limitarea excesului de putere, crearea şi parcurgerea unei proceduri administrative unitare.

§8. Principiul transparenţei în administraţia publică

Asigurarea transparenţei în activitatea autorităţilor administraţiei publice din România are la bază ***dreptul constituţional la informaţie***, aşa cum este prevăzut în art. 31 al Legii fundamentale: „(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informaţie de interes public nu poate fi îngrădit. (2) Autorităţile publice, potrivit competentelor ce le revin, sunt obligate sa asigure informarea corectă a cetăţenilor asupra treburilor publice şi asupra problemelor de interes personal. (3) Dreptul la informaţie nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecţie a tinerilor sau securitatea naţională. (4) Mijloacele de informare în masă, publice şi private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. (5) Serviciile publice de radio şi de televiziune sunt autonome. Ele trebuie să garanteze grupurilor sociale şi politice importante exercitarea dreptului la antenă. Organizarea acestor servicii şi

controlul parlamentar asupra activităţii lor se reglementează prin lege organică".

Conţinutul acestui drept este complex, dimensiunile sale fiind în continuă dezvoltare, datorită evoluţiilor din plan intern şi internaţional, şi acoperă următoarele elemente: dreptul persoanei de a fi informată prompt, corect şi clar cu privire la măsurile preconizate şi mai ales, luate de autorităţile publice; accesul liber la sursele de informaţie publică, ştiinţifică, socială, culturală, sportivă etc.; posibilitatea persoanei de a recepţiona direct şi normal emisiunile de radio şi televiziune; obligaţia autorităţilor guvernamentale de a crea condiţiile materiale şi juridice pentru difuzarea liberă a informaţiei de orice natură[1].

Aşadar, corelativ cu dreptul la informaţie apare şi obligaţia autorităţilor publice competente (Parlament şi Guvern) de a asigura cele mai potrivite instrumente juridice pentru realizarea acestui drept, cu respectarea necesităţii de a proteja tinerii şi securitatea naţională. Şi, după cum vom prezenta în continuare, cele două autorităţi publice au elaborat şi aprobat o serie de acte normative care contribuie la promovarea principiului transparenţei în activitatea publică din România. Legislaţia impune în prezent, autorităţilor publice să asigure accesul tuturor persoanelor interesate la informaţiile de interes public, în caz contrar fiind stabilite sancţiuni în funcţie de gravitatea cu care a fost încălcat dreptul la informaţie.

Din **art. 31 al Constituţiei** se desprinde noţiunea de *informaţie de interes public*, ce poate fi şi trebuie adusă la cunoştinţa publică, deoarece celelalte informaţii, ce intră în categoria datelor personale sau a datelor cu caracter secret, nu pot fi comunicate decât în cadrul prevăzut strict prin lege. Această noţiune nu este definită în Legea fundamentală, dar **Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public** o defineşte în art. 2 lit. b), astfel: „orice informaţie care priveşte activităţile sau rezultă din activităţile unei autorităţi publice sau instituţii publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informaţiei". Actul normativ stabileşte procedura prin care autorităţile publice

---

[1] *I. Muraru*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 298-303.

trebuie să răspundă la solicitările de informații publice și califică încă din primul articol „accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public" ca fiind unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României, deoarece libertatea și democrația într-un stat sunt direct proporționale cu cantitatea și calitatea informațiilor publice la care cetățenii au acces[1].

De asemenea, această lege precizează în art. 7 că refuzul comunicării de informații trebuie motivat și stabilește sancțiuni pentru cazurile de încălcare a prevederilor sale. Astfel, „refuzul explicit sau tacit al angajatului desemnat al unei autorități ori instituții publice pentru aplicarea prevederilor acestei legi constituie abatere și atrage răspunderea disciplinară a celui vinovat", potrivit art. 21 din lege. Conform art. 22, în cazul în care o persoană se consideră vătămată în drepturile prevăzute în această lege, „poate face plângere la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărei rază teritorială domiciliază sau în a cărei rază teritorială se află sediul autorității ori al instituției publice. Instanța poate obliga autoritatea sau instituția publică să furnizeze informațiile de interes public solicitate și să plătească daune morale și / sau patrimoniale". După cum aflăm cu ajutorul mass-mediei, destul de multe instituții ale statului au fost obligate de către instanțele judecătorești să pună la dispoziția solicitanților, informațiile de interes public solicitate, inclusiv din cele referitoare la contracte de achiziții și la contracte de privatizare.

Astfel, în octombrie 2009, Societatea Academică din România (S.A.R.) a solicitat Autorității pentru Valorificarea Activelor Statului (A.V.A.S.) comunicarea de informații cu privire la dosarul de prezentare al privatizării S.C. Automobile Craiova S.A. A.V.A.S. a refuzat comunicarea acestor informații, așa că, în consecință, S.A.R. a acționat A.V.A.S. în instanță, în dosarul nr. 39481/3/2009. S.A.R. a câștigat atât în primă instanță, cât și în recurs, ceea ce însemna că A.V.A.S. trebuia să comunice

[1] *D. Apostol Tofan*, Instituții administrative europene, op. cit., 2006, p. 44.

informațiile solicitate. Întrucât A.V.A.S. a refuzat acest lucru, S.A.R. a sesizat din nou instanța, solicitând amendarea președintelui A.V.A.S., iar aceasta a admis cererea. În final, A.V.A.S. a comunicat S.A.R. mai multe documente din cele pe care era obligat să le comunice, în baza Legii privind liberul acces la informațiile de interes public[1].

Acest exemplu practic, dar și altele pe care le putem identifica, dovedește faptul că deși instituțiile publice prezintă o anumită rezistență la ideea de a divulga anumite informații de interes public[2], cetățenii pot obține prin intermediul instanțelor judecătorești materializarea dreptului de acces la informații publice, lucrurile intrând treptat în normalitate.

Tot în legătură cu noțiunea de *transparență* regăsim în **art. 90 din Constituție**, prevederea legală ce stă la baza organizării unui referendum la solicitarea președintelui României, „pentru ca poporul să-și exprime voința (...) cu privire la probleme de interes național". Are loc astfel o consultare a tuturor persoanelor care sunt interesate în legătură cu o problemă identificată de Președintele României. Acest instrument juridic este considerat „o modalitate directă de a afla dacă Președintele mai are sau nu sprijinul electoratului", o cale pentru Președinte de a fi în contact permanent cu cetățenii[3].

Deși referendumul organizat în condițiile art. 90 din Constituție este consultativ, acest lucru nu înseamnă că autoritățile statului trebuie să rămână pasive la dorințele poporului[4], rezultatul acestei consultări trebuind analizat și apoi trebuie luate măsuri în funcție

---

[1] A se vedea lista dosarelor pe care S.A.R. le-a înaintat instanțelor judecătorești pentru încălcarea principiului transparenței (*http://www.romaniacurata.ro/lista-proceselor-arc-pentru-transparenta*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

[2] A se vedea în acest sens și monografia *M. Petroiu*, Dreptul de acces la informațiile de interes public: de la litera legii, la abuzul autorităților, Ed. Hamangiu, București, 2014.

[3] *Ș. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 838.

[4] Idem, p. 849.

de opinia exprimată de cetățeni, în limitele prevăzute de reglementările legale în vigoare la acel moment.

Tot în Constituție, dar în art. 102 alin. (2) este consacrat un principiu general al activității Guvernului, cel al *cooperării cu organismele sociale interesate*, în îndeplinirea atribuțiilor sale; este evidențiat astfel **principiul transparenței activității Guvernului**, deoarece acesta nu este un organism suprapus societății civile și nici rupt de aceasta[1]. Numai pe baza comunicării și colaborării cu membrii societății civile Guvernul poate rămâne în legătură cu nevoile și solicitările cetățenilor, putând lua apoi decizii ancorate în realitate.

Spre exemplu, în cursul anului 2014, în urma unui proces de monitorizare, s-a constatat că relația dintre Guvern, prin ministerele sale, și reprezentanții societății civile nu a fost prea bună, în mass-media apărând informații privind lipsa de transparență a ministerelor, acestea nerespectând în proporție de 47% termenul de 30 de zile în care erau obligate să răspundă la o solicitare de informații publice. Dacă la nivel central acest principiu nu este respectat, nu trebuie să ne mire faptul că la nivel local, prefecturile au răspuns în proporție de 22% la aceeași solicitare[2].

Prevederile constituționale privind asigurarea transparenței în activitatea autorităților publice și informarea corectă a cetățenilor în problemele de interes public au fost întărite și puse în aplicare și prin alte acte normative, precum: Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată[3], Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și

---

[1] *M. Constantinescu, F. Bucur Vasilescu, A. Iorgovan, I. Muraru, I. Deleanu, I. Vida*, Constituția României – comentată și adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 226.

[2] A se vedea rezultatele proiectului de monitorizare a respectării transparenței la nivelul instituțiilor publice, realizat în cursul anului 2014 (*http://www.romaniacurata.ro/topul-transparentei-afla-ce-institutii-locale-vsi-centrale-ale-statului-nu-au-fost-in-stare-sa-si-descrie-activitatea-intr-un-raport*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

[3] M.Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013.

în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei[1], H.G. nr. 564/2006 privind cadrul de realizare a participării publicului la elaborarea anumitor planuri şi programe în legătura cu mediul[2] etc.

Consacrarea principiului transparenţei în procesul decizional din administraţia publică reprezintă unul din cele mai semnificative progrese realizate în activitatea publică românească, în contextul unor mişcări în ştiinţele sociale şi management cunoscute sub denumirea de Noul Management Public (New Public Management). Această abordare presupune o mai mare deschidere către cetăţean din partea instituţiilor publice[3].

Conform unui studiu realizat în 2008 privind aplicarea prevederilor legii transparenţei în comunităţile rurale din Transilvania, este necesară stabilirea unor sancţiuni mai eficace pentru autorităţile publice care nu respectă reglementările în domeniu[4]. De asemenea, se consideră că legislaţia privind transparenţa trebuie implementată diferenţiat, în funcţie de capacitatea administrativă şi de specificul comunităţii respective. Prevederile legii transparenţei sunt implementate într-un context caracterizat pe de o parte de calitatea guvernării şi, pe de altă parte, de specificul procesului decizional din comunităţile mici. În literatura de specialitate s-a afirmat că eficacitatea unităţilor administrative depinde de mărimea acestora. Unităţile administrative mai mari sunt capabile să utilizeze mai bine resursele deţinute pentru a furniza servicii de interes public, în timp ce unităţile administrative de dimensiuni mai mici oferă mai multe oportunităţi cetăţenilor de a participa în mod direct la actul de guvernare[5].

Aşadar, în comunităţile mici, transparenţa ar trebui asigurată prin intermediul unor mijloace de comunicare ce pot asigura transmiterea informaţiilor la destinatari, cum ar fi afişarea la sediul

---

[1] M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

[2] M.Of. nr. 406 din 10 mai 2006.

[3] *B. Cobârzan, D. Dragoş, B. Neamţu*, Transparenţa administrativă în România. O cercetare asupra aplicării prevederilor legii transparenţei în comunităţile rurale din regiunea Transilvania, op. cit., 2008, p. 22.

[4] *B. Cobârzan, D. Dragoş, B. Neamţu*, op. cit., 2008, p. 28.

[5] Idem, p. 57.

primăriei / al școlii / al dispensarului / al poliției, a informațiilor publice obligatorii, sau prin utilizarea unui post de radio local, în comunitățile de munte, unde casele sunt extrem de dispersate și sunt distanțe lungi de parcurs pentru a ajunge la primărie / școală / dispensar / poliție, iar acces la internet ar putea avea puțini membri ai comunității.

În comunitățile mari, de obicei cele urbane, soluția cea mai potrivită de a comunica informațiile publice este internetul, deoarece marea majoritate a persoanelor din comunitate au acces la această facilitate.

Cu atât mai mult, la nivel central, informatizarea activității de transmitere a informațiilor de interes public ar trebui să fie la cel mai înalt nivel, pentru ca datele importante să ajungă nu numai la nivel național, ci și la nivel internațional, acolo unde numeroși cetățeni români își desfășoară activitatea, fără să fi rupt însă orice legătură cu statul român.

În același sens, se consideră că autorităților locale ar trebui să li se acorde o anumită putere discreționară față de modul în care sunt implementate prevederile legii transparenței, împreună cu obligația de diligență, astfel încât instanțele judecătorești să poată analiza și sancționa excesul de putere. Soluția propusă este în concordanță cu viziunea Uniunii Europene[1]: „participarea (...) nu înseamnă instituționalizarea protestului. Înseamnă un proces mai eficace de conturare a politicilor publice, bazat pe consultarea timpurie și experiența trecutului".

În vederea îmbunătățirii implementării reglementărilor referitoare la participare și transparență în procesul decizional, o soluție ar fi, în opinia unor cunoscuți autori, **întărirea rolului instituțiilor de tip Ombudsman în supravegherea activității administrației publice**. Un astfel de observator pe probleme de transparență în administrația publică ar monitoriza și raporta periodic, modul în care sunt aplicate prevederile legii, urmând ca apoi să se implice în rezolvarea disputelor apărute între instituțiile publice și cetățeni, în

---

[1] Exprimată de Comisia Europeană în *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final (JO C nr. 287 din 12 octombrie 2001), Bruxelles, 25 iulie 2001.

afara sistemului judiciar[1]. Consider că o asemenea propunere este şi realizabilă, şi benefică pentru administraţia publică din România, un observator imparţial, dar şi pregătit în acest sens putând trage un semnal de alarmă autorităţilor publice atunci când se îndepărtează de la valorile şi principiile fundamentale ale administraţiei publice.

De asemenea, se consideră că pentru a fi eficientă la nivel local, legea transparenţei ar trebui modificată astfel încât sancţiunea nerespectării prevederilor legii transparenţei să fie mai gravă. Şi acest lucru ar putea ajuta, dacă sancţiunea s-ar aplica la nivelul conducătorilor de instituţii publice, care nu şi-au exercitat corect atribuţiile de coordonare şi control a tuturor compartimentelor din subordine.

Având în vedere cele precizate anterior, putem împărţi conceptul larg al transparenţei în administraţia publică în patru sub-secţiuni: *prevederi privind accesul la informaţiile de interes public, prevederi privind consultarea beneficiarilor înaintea luării unor decizii, prevederi privind participarea cetăţenilor la luarea deciziilor, prevederi privind motivarea deciziei administrative.*

A) *Accesul la informaţiile de interes public.* **Legea nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică,** republicată, stabileşte regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenţei decizionale în cadrul autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, precum şi al altor instituţii publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetăţenii şi asociaţiile legal constituite ale acestora. Aceasta stabileşte modalitatea de **informare din oficiu** asupra iniţiativelor normative la nivel central şi local, ca şi modalitatea de organizare a **dezbaterilor publice** în anumite situaţii; legea îşi propune apropierea societăţii civile de activitatea decizională a administraţiei publice, stabilind modalităţile concrete prin

[1] *B. Cobârzan, D. Dragoş, B. Neamţu*, Transparenţa administrativă în România. O cercetare asupra aplicării prevederilor legii transparenţei în comunităţile rurale din regiunea Transilvania, op. cit., 2008, p. 59-60.

care acest lucru urmează să se realizeze[1]. Astfel, cetățenii, individual sau constituiți în asociații, se pot implica în procedura de elaborare a actelor administrative normative. Se creează, așadar, posibilitatea ca aceia care sunt interesați să poată contribui la îmbunătățirea proiectelor legislative, aducând propriile sugestii și propuneri.

Actul normativ precizează în art. 4 că **prevederile sale sunt aplicabile autorităților administrației publice centrale și locale**, astfel:

a) autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome;

b) autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primării, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean.

După cum se observă, din enumerare lipsește chiar autoritatea administrației publice centrale cea mai importantă, Guvernul. Interpretarea acestei prevederi duce la concluzia că Guvernul nu este obligat să respecte procedura menționată. Analizând site-ul Guvernului am constatat că la capitolul *Inițiative legislative*, la data de 1 octombrie 2017, nu sunt afișate proiecte recente de acte normative, dar apar notele de fundamentare ale actelor normative adoptate de Guvern, începând cu anul 2012 și până în prezent.

Cu toate acestea, **Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**[2], republicată, stabilește, de asemenea, că „expunerile de motive la legi și notele de fundamentare la ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, elaborate de inițiator, se publică împreună cu actul normativ în cauză în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau se prezintă pe internet de către autoritatea emitentă (...)".

La nivel local, din evaluarea realizată de **Ministerul pentru Consultare Publică și Dialog Civic** și adusă la cunoștința publică

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Unele considerații în legătură cu Legea privind transparența decizională în administrația publică, în CJ nr. 3/2003, p. 23.

[2] M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

la data de 28 ianuarie 2016[1], s-a constatat că „la începutul anului 2016 mai bine de jumătate dintre Consiliile Județene nu au afișat în spațiul public documente referitoare la Lista cu categoriile de documente produse / gestionate conform legii, Bilanțul contabil pe anul 2014 sau Raportul periodic pe Legea nr. 52/2003 pentru anul 2014. Iar 60% dintre Consiliile Județene nu au afișat lista achizițiilor publice pe anul 2015, document cerut în legislația specifică". Faptul că a fost analizat gradul de transparență al instituțiilor importante ale administrației publice de la nivel local ne oferă cel puțin speranța că se vor face demersurile necesare pentru ca aceste probleme vechi, de transparență, ale administrației publice să fie rezolvate.

Tot din enumerarea regăsită în art. 4 al Legii nr. 52/2003 lipsește și **prefectul**. Însă art. 2 din **H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării / aprobării**[2] impune atât ministerelor, cât și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și instituției prefectului obligația de a duce la îndeplinire prevederile acesteia. Mai mult, art. 7 din hotărâre stabilește că „în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, **autoritățile publice inițiatoare** au obligația să respecte regulile procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale, prevăzute de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică". Așadar, și prefectul, ca inițiator al unui act administrativ normativ, va trebui să respecte regulile procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale, deși nu este menționat în art. 4.

Toate aceste inconsecvențe pe care le regăsim în conținutul actelor normative enumerate pot fi înlăturate prin adoptarea Codului de procedură administrativă.

---

[1] (*https://docs.google.com/spreadsheets/d/1I4Rd6Al9KxJmY7Ajs8sZCboV3ovc9fyjaLZoW3T-18M/edit?pref=2&pli=1#gid=433715570*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

[2] M.Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

Legea nr. 52/2003 stabileşte şi situaţiile în care sunt permise **excepţii de la aplicarea principiului transparenţei**. Astfel, potrivit art. 6, prevederile acesteia nu se aplică procesului de elaborare a actelor normative şi şedinţelor în care sunt prezentate informaţii privind: apărarea naţională, siguranţa naţională şi ordinea publică, interesele strategice economice şi politice ale ţării, precum şi deliberările autorităţilor, dacă fac parte din categoria informaţiilor clasificate; valorile, termenele de realizare şi datele tehnico-economice ale activităţilor comerciale sau financiare, dacă publicarea acestora aduce atingere principiului concurenţei loiale; datele personale. Protecţia informaţiilor clasificate se realizează, de altfel, conform prevederilor Legii nr. 182/2002[1], iar protecţia datelor cu caracter personal se realizează conform prevederilor Legii nr. 677/2001 pentru protecţia persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal şi libera circulaţie a acestor date.

Legea nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică poate fi considerată o **modalitate de garantare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti**, alături de cea a contenciosului administrativ şi de cea a Avocatul Poporului[2].

Legea nr. 215/2001 privind administraţia publică locală stabileşte, de asemenea, că şedinţele consiliului local şi ale consiliului judeţean sunt publice, de regulă. Ordinea de zi a şedinţelor se aduce la cunoştinţa publicului prin mass-media sau orice alt mijloc de publicitate, iar procesul-verbal al şedinţei se afişează la sediul instituţiei şi pe pagina de internet a unităţii administrativ-teritoriale. De asemenea, hotărârile cu caracter normativ devin obligatorii şi produc efecte de la data aducerii la cunoştinţă publică. Toate aceste prevederi asigură, în condiţiile respectării lor, transparenţa activităţii instituţiilor publice, dând posibilitatea cetăţenilor să fie informaţi asupra deciziilor ce vor fi sau au fost luate de către autorităţile publice locale.

Şi **Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale**[3], stabileşte în art. 8, că procesul bugetar este deschis şi transparent,

---

[1] M.Of. nr. 248 din 12 aprilie 2002.

[2] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 43.

[3] M.Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

transparenţa realizându-se prin publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituţiei publice, sau afişarea la sediul autorităţii administraţiei publice locale respective a proiectului de buget local şi a contului anual de execuţie a acestuia; dezbaterea publică a proiectului de buget local, cu prilejul aprobării acestuia; prezentarea contului anual de execuţie a bugetului local în şedinţă publică. Potrivit art. 39 din lege, locuitorii unităţii administrativ-teritoriale pot depune contestaţii privind proiectul de buget în termen de 15 zile de la data publicării sau afişării acestuia. Proiectul bugetului local, însoţit de raportul ordonatorului principal de credite şi de contestaţiile depuse de locuitori, este supus aprobării autorităţilor deliberative, de către ordonatorii principali de credite. Autorităţile deliberative, în termen de maxim 10 zile de la data supunerii spre aprobare a proiectului de buget, se pronunţă asupra contestaţiilor şi adoptă proiectul bugetului local.

Informarea membrilor comunităţii din unitatea administrativ-teritorială poate fi completată prin consultarea acestora pentru a identifica obiectivele pe care aceştia le consideră importante pe termen scurt, mediu sau lung. Această consultare este cu atât mai necesară înainte de întocmirea proiectului de buget pentru anul următor, deoarece prin consultări pot fi şi implicaţi cetăţenii comunităţii în executarea bugetului, prin crearea sentimentului de apartenenţă la comunitate. Astfel, o parte a comunităţii poate fi interesată de îmbunătăţirea calităţii serviciilor educaţionale, preferând mărirea alocaţiilor bugetare pentru şcoli şi grădiniţe. Altă parte poate doreşte mărirea alocaţiilor bugetare pentru îngrijirea drumurilor, iar alta poate susţine îmbunătăţirea reţelei de transport din comunitate sau pentru activităţi culturale. Prin intermediul unor sondaje de opinie pot fi cu uşurinţă identificate priorităţile acţiunii administraţiei publice locale şi transpunerea lor în planuri şi strategii de dezvoltare a comunităţii, planuri care vor fi altfel receptate de membrii comunităţii dacă s-a ţinut cont de opiniile lor[1].

---

[1] A se vedea şi Ghidul de bune practici *Bugetele locale planificate participativ*, întocmit de Centrul de resurse pentru participare publică (CeRe) pentru Asociaţia Pro Democraţia, în cadrul Proiectului

Așadar, **atât la nivel național, cât și la nivelul spațiului administrativ european dreptul de acces la informațiile de interes public este considerat un drept fundamental al fiecărui cetățean european, atât statele membre, cât și instituțiile Uniunii Europene reglementând, mai mult sau mai puțin detaliat, modul în care acest drept se poate exercita.**

B) ***Consultarea beneficiarilor înaintea luării deciziilor.*** **Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului**[1], precizează care sunt situațiile în care, atât la nivel central, cât și la nivel local, cetățenii pot fi consultați prin referendum. Potrivit art. 2 din lege „**referendumul național** constituie **forma și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului român** (...) cu privire la revizuirea Constituției, demiterea Președintelui României și probleme de interes național". Organizarea și desfășurarea referendumului cu privire la revizuirea Constituției și demiterea Președintelui, precum și rezultatul acestuia sunt obligatorii.

Pe plan local, cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin **referendum asupra problemelor de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale**, prin DA sau NU, decizia fiind luată cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul unității administrativ-teritoriale așa cum prevede art. 14 alin. (2) din Legea nr. 3/2000[2].

Referendumul privind problemele de interes național sau local este consultativ, astfel că rezultatul său nu obligă autoritățile statului la adoptarea unor decizii în concordanță cu voința poporului, așa cum a rezultat aceasta în urma referendumului[3].

Democrație în comunitățile mici, finanțat de Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe, publicat la București în septembrie 2008 (*http://www.apd.ro/files/publicatii/GBP_bugetele%20locale.pdf*), accesată la data de 19 noiembrie 2016.

[1] M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000.

[2] *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 150-152.

[3] *S.-C. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 849.

Acest lucru nu înseamnă însă că autoritățile publice trebuie să ignore voința poporului, pentru că în acest mod se vor îndepărta de guvernați și vor fi sancționați prin vot sau reacții publice mai mult sau mai puțin violente. Ar fi pusă la îndoială însăși necesitatea realizării acestei consultări populare și s-ar încălca prevederile constituționale, care stipulează în art. 2 că „suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și **prin referendum**". Doar că modalitatea de transformare a voinței populare în propunere legislativă este încă puțin cunoscută și utilizată, procedura inițiativei populare fiind complexă, necesitând timp, bani și oameni determinați pentru a o duce la bun sfârșit. E greu, dar nu imposibil de realizat.

Principiul consultării cetățenilor în probleme de interes deosebit, consacrat expres și prin art. 2 din **Legea administrației publice locale nr. 215/2001**, republicată, este integrat și subordonat **principiului constituțional al autonomiei locale**[1], având în vedere necesitatea asigurării unui echilibru între prerogativele autorităților locale și puterea de supraveghere a colectivităților locale care le-au ales.

În ultimul timp, în România, problemele de mediu au fost cele care au determinat de mai multe ori mobilizarea societății civile, cetățenii fiind invitați la dezbateri publice și referendumuri organizate pe aceste teme. Astfel, în Comuna Săcălaz, județul Timiș, în cursul lunii martie 2015, au avut loc adunări publice în legătură cu prospecțiunile privind resursele de hidrocarburi convenționale ce urmau a avea loc pe teritoriul comunei, urmate de un referendum în data de 15 martie 2015. La referendum au participat 31,2% din cetățenii înscriși pe liste, iar 97,24% din participanții la referendum au votat împotriva exploatării resurselor naturale prin metoda fracturării hidraulice. Modul în care s-a acționat în acest caz, la nivel local, ne determină să propunem promovarea acestuia ca exemplu de bune practici în privința implicării societății civile în activarea conștiinței civice. Interesant și de apreciat este faptul că

---

[1] *C. Manda, C.C. Manda*, Dreptul colectivităților locale, ed. 4, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 165.

asociația de mediu care a mobilizat cetățenii la vot este condusă de o studentă, iar cei care au venit la vot sunt cetățeni de vârstă medie, având în vedere că mulți din cei tineri sunt plecați la muncă în străinătate[1].

H.G. nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative[2], prevede în mod expres, în art. 1, obligația autorităților administrației publice centrale de a consulta, înainte de adoptarea oricărei decizii, structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, în toate problemele care le privesc în mod direct. Prin structuri asociative ale autorităților administrației publice locale înțelegem Asociația Comunelor din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Municipiilor din România, Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România și Federația Autorităților Locale din România.

Astfel, „proiectele de acte normative care privesc în mod direct autoritățile administrației publice locale trebuie transmise președinților structurilor asociative ale acestora de către autoritatea administrației publice centrale inițiatoare, cu cel puțin 15 zile înainte de prezentarea, spre însușire, de către conducătorul acesteia", potrivit art. 3 alin. (1).

În documentele de motivare care însoțesc proiectele de acte normative ce intră sub incidența prevederilor acestei hotărâri se includ referiri cu privire la „îndeplinirea procedurii de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale și se menționează soluțiile propuse de aceste structuri care au fost incluse în conținutul proiectelor respective", așa cum prevede art. 5 alin. (1) al actului normativ.

---

[1] A se vedea *D. Befu*, Referendum: Bănățenii au spus NU fracturării hidraulice în Săcălaz. Rezultatul nu lasă loc de interpretări: 97% împotrivă, postat la data de 16 martie 2015 [(*romaniacurata.ro*), (*http://www.romaniacurata.ro/referendum-banatenii-au-spus-nu-fracturarii-hidraulice-in-sacalaz-rezultatul-nu-lasa-loc-de-interpretari-97-impotriva*), accesată la data de 3 noiembrie 2017].

[2] M.Of. nr. 529 din 22 iunie 2005.

În a doua decadă a fiecărui trimestru, „compartimentul de specialitate (...) din structura Ministerului Administrației și Internelor (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, în prezent) întocmește **un raport cu privire la respectarea prevederilor acestei hotărâri referitoare la procedura de consultare pe perioada trimestrului anterior, care se prezintă ministrului (...), precum și Guvernului**", în baza art. 6 alin. (4) din actul normativ.

Acest raport ar trebui totuși comunicat nu numai ministrului de resort și Guvernului, ci și publicului larg, pentru ca acesta să cunoască modul în care autoritățile locale au acționat pentru luarea unor decizii utile comunităților care le-au ales și, mai ales, să cunoască și modul în care organele centrale ale administrației publice au ținut cont de propunerile administrației publice locale. În atare situație ar fi respectat cu adevărat principiul transparenței în administrația publică și principiul liberului acces la informațiile de interes public. Astfel, propunem ca pe site-ul Guvernului, la secțiunea Transparență decizională, să fie publicate aceste rapoarte, care ar dovedi gradul de deschidere al instituției la propunerile și sugestiile publice.

Cu titlu de exemplu pentru mobilizarea societății civile în termen scurt pentru a afla **opinia cetățenilor în legătură cu modificarea procedurii de vot**, poate fi prezentată audierea publică *„Votul electronic sau votul prin corespondență"*, realizată de către Societatea Academică din România (S.A.R.) și Academia de Advocacy, în prima jumătate a anului 2015, în cadrul căreia au fost primite 127 de depoziții scrise și 94 de depoziții înregistrate, de la cetățeni și organizații neguvernamentale. O comisie formată din 5 experți independenți a analizat aceste depoziții și a concluzionat într-un raport final care a fost trimis către toate instituțiile implicate în procesul electoral, dar în special către Guvern și Parlament. Acest raport aduce la cunoștința guvernanților faptul că cetățenii români doresc reformarea vechiului sistem de vot, care și-a dovedit deja ineficiența. O cerință comună este „transparentizarea, depolitizarea și responsabilizarea Autorității Electorale Permanente"[1].

---

[1] Pentru detalii, a se vedea Raportul (*http://www.romaniacurata.ro/wp-content/uploads/2015/05/AA-SAR-Raport-sinteza-AP-vot_final.pdf*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

Noile legi privind **alegerile parlamentare și votul prin corespondență** au fost adoptate: **Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente**[1], modificată prin **O.U.G. nr. 47/2016 privind unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor pentru Senat și camera Deputaților**[2] **și Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente**[3].

În ceea ce privește **legea votului prin corespondență**, opiniile sunt împărțite; se afirmă că votul electronic ar fi o modalitate mai adecvată de exercitare a opțiunilor cetățenilor, deoarece un număr mult mai mare de persoane și-ar putea exercita votul în această formulă. Însă ținând cont că acest tip de vot ar necesita conceperea și testarea unui sistem informatic performant, care să nu cedeze la prima încercare de utilizare, cum s-a întâmplat cu sistemul informatic aferent cardurilor de sănătate, la acest moment această modalitate de vot nu este posibilă. În ceea ce privește o modalitate sau alta de desfășurare a votului prin corespondență, eficiența sau ineficiența acestuia, de asemenea, au fost realizate cercetări privind acest tip de vot în statele Uniunii Europene, dar nu se poate afirma dacă un sistem este mai bun decât altul, deoarece fiecare stat are specificul și propria evoluție în această direcție[4].

C) ***Participarea cetățenilor la luarea deciziilor.*** Constituția României a reținut atât referendumul, cât și inițiativa populară ca **modalități de facilitare a participării directe a poporului la exercitarea puterii publice**. Prin art. 74 din Legea fundamentală,

---

[1] M.Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

[2] M.Of. nr. 685 din 5 septembrie 2016.

[3] M.Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

[4] *T. Toader, M. Safta*, Repere legislative și jurisprudențiale privind votul prin corespondență, în Revista de Drept Constituțional nr. 1/2015, p. 291-302.

aceasta impune condițiile pentru exercitarea **dreptului la inițiativă legislativă**. Astfel, un număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot pot transmite uneia din Camerele Parlamentului o propunere legislativă, ce trebuie dezbătută conform prevederilor constituționale.

Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată[1], detaliază prevederile constituționale, reglementând procedura de exercitare a inițiativei legislative. Astfel, potrivit art. 2 din lege: „Promovarea inițiativei legislative a cetățenilor se asigură de către un comitet de inițiativă alcătuit din cel puțin 10 cetățeni cu drept de vot". Acesta asigură înregistrarea propunerii legislative la Camera competentă a Parlamentului, în termen de cel mult 6 luni de la data publicării acesteia. Camera Parlamentului sesizată cu inițiativa legislativă începe procedura parlamentară de legiferare după ce Curtea Constituțională își încheie verificările prevăzute de lege.

Exercitarea dreptului de inițiativă legislativă reprezintă modalitatea cea mai importantă de participare a cetățenilor la luarea deciziilor, însă în România această posibilitate legală nu este privită de către cetățeni ca fiind realizabilă. Lipsa de încredere în deschiderea și transparența autorităților publice, fie executive, fie legislative, este bine cunoscută. De aceea, trebuie menționat în permanență că lipsa de participare pune în pericol funcționarea democratică a statului. Cetățenii, personal sau prin reprezentanți (organizații neguvernamentale, sindicate etc.), trebuie să se facă auziți și să reamintească guvernanților faptul că trebuie să țină cont de opiniile lor.

Această procedură a fost utilizată extrem de rar în România. Astfel, din 1999, când a fost aprobată **Legea nr. 189 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni**, până în anul 2011 – deci pe o perioadă de 12 ani – au fost doar două situații în care cetățenii au exercitat acest drept. În anul 2004 și apoi, în anul 2009, grupurile de inițiativă au solicitat alocarea unui procent de cel puțin 6% din PIB pentru învățământ și sănătate. Inițiativa din 2004 a avut succes, în anii 2007, 2008 și 2009 bugetul

[1] M.Of. nr. 516 din 8 iunie 2004.

învățământului beneficiind de un procent de 6% din PIB. Apoi, a survenit criza economică și bugetul învățământului a scăzut din nou. Cea de a doua inițiativă nu a avut succes, Curtea Constituțională respingând proiectul prin invalidarea listelor de semnături prezentate de inițiatori. S-a dovedit că procedura de strângere a semnăturilor necesare pentru validarea propunerii este dificilă, necesitând timp și resurse umane pregătite pentru a gestiona relația cu primarii care trebuie să ateste listele cu semnături[1].

Tot în ceea ce privește inițiativa cetățenească, dar la nivel local, **Legea administrației publice locale nr. 215/2001** stabilește că: „cetățenii pot propune consiliilor locale și consiliilor județene pe a căror rază domiciliază, spre dezbatere și adoptare, proiecte de hotărâri. Promovarea unui proiect de hotărâre poate fi inițiată de unul sau de mai mulți cetățeni cu drept de vot, dacă acesta este susținut prin semnături de cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale respective". Însă în ce măsură este utilizată această procedură la nivel local, nu s-a putut afla, datorită lipsei informațiilor relevante din acest domeniu.

În urma trecerii în revistă a textelor de legi care reglementează participarea, de o natură sau alta, a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor la nivelul autorităților și instituțiilor publice, o primă concluzie ar fi aceea că acest domeniu este destul de detaliat reglementat în România. Pe de altă parte însă, există o părere aproape unanim împărtășită la nivelul societății conform căreia, dacă participarea cetățenească este un fenomen încă izolat în România, acest lucru nu se datorează lipsurilor din legislație, oricare ar fi acelea, ci în primul rând faptului că oamenii nu își cunosc drepturile pe care le au în relația cu instituțiile statului. Nu este mai puțin adevărat nici că personalul din instituții, în marea lui parte, nu este conștient de obligațiile ce îi revin pentru a asigura

---

[1] *N. Iordache*, Eficiența inițiativei legislative a cetățenilor trebuie să crească. Analiza ARC: Funcționează în România democrația participativă?, postat la data de 10 septembrie 2011 [(*romaniacurata.ro*), (*http://www.romaniacurata.ro/eficienta-initiativei-legislative-a-cetatenilor-trebuie-sa-creascaanaliza-arc-functioneaza-in-romania-democratia-participativa*), accesată la data de 3 noiembrie 2017].

implicarea cetăţeanului în actul decizional. De aceea, principiul transparenţei activităţii administraţiei publice trebuie promovat în rândul cetăţenilor, dar şi a celor care conduc sau care lucrează în instituţii publice[1].

D) ***Motivarea deciziei administrative.*** O consecinţă firească a principiului transparenţei activităţii autorităţilor administraţiei publice o constituie obligaţia autorităţilor publice de a-şi motiva deciziile, în fapt şi în drept. Motivarea reprezintă „arătarea împrejurărilor de fapt care au determinat adoptarea sau emiterea unui act administrativ, precum şi a temeiurilor legale ce au stat la baza adoptării sau emiterii acelui act"[2] sau „o operaţiune administrativă prin care sunt prezentate considerentele de fapt şi considerentele de drept care au impus şi justifică adoptarea sau emiterea unui act administrativ"[3].

Motivarea apare ca un element esenţial pentru formarea convingerilor cetăţenilor cu privire la legalitatea şi oportunitatea actelor administrative; de asemenea, ea reprezintă şi o garanţie a unei analize temeinice şi obiective a împrejurărilor de fapt şi a unei aplicări corecte a normelor legale în vigoare de către organul de decizie. Se consideră că „motivarea actului administrativ sporeşte spiritul de răspundere al funcţionarului public şi duce la eficientizarea controlului de legalitate"[4].

În doctrina română, motivarea reprezintă „o condiţie de validitate şi de legalitate a actului administrativ", dar şi „o dovadă a funcţionării principiului transparenţei decizionale în activitatea autorităţilor şi instituţiilor publice ale administraţiei publice

---

[1] A se vedea studiul *Reglementarea participării publice în România şi Uniunea Europeană*, Centrul de Resurse pentru participare publică (CeRe), Bucureşti, 2006 (*http://www.ce-re.ro/documente&c=7*), consultată la data de 3 noiembrie 2017.

[2] *E. Albu*, Dreptul contenciosului administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 56.

[3] *E. Bălan*, Procedura administrativă, Ed. Universitară, Bucureşti, 2005, p. 116.

[4] *D. Apostol Tofan*, Unele consideraţii în legătură cu Legea privind transparenţa decizională în administraţia publică, în CJ nr. 3/2003, p. 45.

centrale şi locale". Deoarece permite efectuarea controlului de către superiorul ierarhic, dar şi controlul jurisdicţional al instanţelor de contencios administrativ, motivarea reprezintă „o premisă esenţială, dar şi o condiţie fundamentală de funcţionare a unor mecanisme de protecţie a drepturilor şi intereselor legitime ale particularilor faţă de acţiunile administraţiei", „o garanţie esenţială a realizării dreptului la o bună administrare" şi „o condiţie a existenţei şi funcţionării unei bune administraţii"[1].

În sistemul legislativ românesc obligativitatea motivării actelor administrative rezultă din interpretarea dispoziţiilor art. 31 din **Constituţie** privind **dreptul la informaţie.** Motivarea actelor normative se află în expunerea de motive, publicată, de regulă, împreună cu proiectul propriu-zis, pe site-ul instituţiei care îl iniţiază, iar motivarea actelor individuale trebuie să fie cuprinsă în conţinutul acestora sau într-un document justificativ care însoţeşte actul, ce emană de la aceeaşi autoritate[2].

Art. 34 alin. (5) din **Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative** stabileşte că „expunerile de motive la legi şi notele de fundamentare la ordonanţe şi hotărâri ale Guvernului, elaborate de iniţiator, se publică împreună cu actul normativ în cauză în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau se prezintă pe internet de către autoritatea emitentă (...)". Pe site-urile ministerelor regăsim publicate proiectele de acte normative şi notele lor de fundamentare, iar în Monitorul Oficial nu se publică motivarea actelor respective. Doar în cazul ordonanţelor de urgenţă ale Guvernului, în baza art. 115 alin. (4) din Constituţie, Guvernul este obligat a motiva urgenţa în cuprinsul actului normativ.

O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor prevede expres obligativitatea ca răspunsul trimis petentului să indice temeiul legal al soluţiei adoptate, iar

---

[1] *E. Albu*, Motivarea actelor administrative – garanţie a dreptului la o bună administraţie (administrare), în RDP nr. 4/2010, p. 52; *L.G. Neagu, M.-A. Truichici*, Anularea actului administrativ: practică judiciară, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016, p. 102-113.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 62.

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public precizează că refuzul comunicării de informaţii trebuie motivat.

Aceste prevederi sunt foarte importante pentru că motivarea va sta la baza analizei pe care o va realiza judecătorul, în condiţiile în care cetăţeanul este nemulţumit de răspunsul primit sau de faptul că nu va primi informaţiile solicitate, conform art. 1 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ. Nemotivarea deciziei face imposibilă verificarea respectării celorlalte principii aplicabile dreptului administrativ, respectiv legalitatea, imparţialitatea, egalitatea, securitatea juridică, proporţionalitatea măsurii etc.

În Proiectul **Codului de procedură administrativă** este prevăzută expres „obligativitatea motivării tuturor actelor administrative, cu excepţiile prevăzute de lege (...)", dar „motivarea se aduce la cunoştinţă solicitantului la cerere, fie integral, fie în rezumat, ori se comunică din oficiu, în condiţiile legii". În consecinţă, se lasă loc de interpretări şi de refuzuri, specialiştii români de drept public apreciind că această cerere pentru aducerea la cunoştinţă a motivării actului nu este necesară[1], autoritatea emitentă trebuind să aibă obligaţia legală de a motiva actul şi de a aduce la cunoştinţa destinatarului această motivare din oficiu.

Se poate afirma că în legislaţia românească regăsim o lege a transparenţei care a fost adoptată sub presiunea necesităţii îndeplinirii standardelor de aderare la Uniunea Europeană, şi o serie de alte acte normative adiacente, însă maniera în care este implementată legea trebuie să se schimbe, pentru a se putea susţine că administraţia publică românească este transparentă.

Este nevoie ca toţi cetăţenii să fie mai implicaţi în viaţa comunităţii lor, iar cei care ar putea fi motorul unei asemenea activităţi civice să fie tinerii. Dacă din şcoală, începând cu clasele primare, li s-ar prezenta copiilor noţiuni elementare privind autorităţile administraţiei publice locale şi centrale, rolul şi atribuţiile acestora, s-ar realiza vizite la sediul acestora, apoi, pe măsura înaintării în vârstă, informaţiile transmise ar fi din ce în mai

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 48.

complexe și detaliate, la momentul majoratului deja tinerii ar avea suficiente informații pentru a se implica activ în viața publică. Iar prin intermediul tinerilor pot fi atrase și implicate și persoanele mature, părinții și bunicii tinerilor, astfel încât implicarea cetățenilor în viața publică să crească. Este nevoie însă de schimbarea mentalităților și a sistemului de învățământ, deoarece transmiterea de cunoștințe teoretice nu este suficientă, exercițiul drepturilor fundamentale presupunând și activități practice. La nivel de licee și facultăți se pot organiza dezbateri pe teme de interes local, deoarece tinerii sunt creativi și au și abilități crescute de a colecta și disemina informații folosind mijloacele tehnice moderne. Astfel de activități au început deja să se desfășoare la nivelul unităților de învățământ, dar nu au o pondere suficient de mare pentru a putea face auzită opinia tinerilor în privința modului în care ar trebui să acționeze administrația publică pentru a realiza acele obiective care sunt și oportune, dar și acceptate de membrii comunității.

Secțiunea a 2-a. Dreptul la bună administrare în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

În România, în perioada 2009-2012, la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție (I.C.C.J.) au fost identificate 74 de decizii care fac trimitere la prevederile Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Dintre acestea, 28 de decizii fac trimitere chiar la ***art. 41 – dreptul la bună administrare***[1].

Astfel, cu titlu de exemplu, trebuie menționată **decizia nr. 973 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal**[2]. Prin acțiunea sa, „reclamanta S.Z.M. a chemat în judecată pârâta Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, solicitând obligarea acesteia la emiterea unei decizii

[1] A se vedea (*http://www.aca-europe.eu/colloquia/2012/Romania.pdf*), accesată la data de 3 noiembrie 2017.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 973 din 20 februarie 2009, nepublicată.

reprezentând titlul de despăgubire. Aceasta a arătat că prin decizia nr. 332 din 21 noiembrie 2005 a A.V.A.S. s-a stabilit dreptul său la măsuri reparatorii prin echivalent, constând în despăgubiri, pentru un imobil situat în Cluj-Napoca, preluat în mod abuziv de Statul Român, dar deși dosarul fusese transmis pârâtei din anul 2005, nu fusese încă emisă decizia reprezentând titlul de despăgubire (...). Intervalul mare de timp pe parcursul căruia s-a derulat procedura de acordare a reparațiilor pentru imobilul preluat abuziv (...) conferă consistență concluziei la care a ajuns instanța de fond, în sensul *încălcării principiului soluționării cauzelor într-un termen rezonabil* consacrat de art. 6 parag. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, fiind luate în calcul atât complexitatea etapelor procedurale, cât și celelalte criterii de apreciere a termenului rezonabil, indicate în cererea de recurs. Având în vedere dispozițiile art. 20 din Constituția României, normele interne cuprinse în legislația primară și secundară având ca obiect de reglementare procedura de acordare a despăgubirilor nu pot fi interpretate și aplicate într-un sens care să nu concorde cu *dreptul la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil*, oricare ar fi natura acestora, drept statuat în art. 6 parag. 1 din Convenția europeană ca o garanție a unui proces echitabil și *aplicabil nu numai în procedura judiciară, ci și în cadrul procedurii administrative și, de asemenea, în etapa executării hotărârilor sau deciziilor definitive*".

Înalta Curte de Casație și Justiție a concluzionat că: „Soluționarea cauzelor în mod *imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil constituie și element al dreptului la o bună administrație*, drept fundamental al cetățeanului Uniunii Europene consacrat în art. 41 al Cartei proclamate solemn la data de 7 decembrie 2000 de către Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene. Deși Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu are încă forță juridică obligatorie [*n.n.* – din decembrie 2009 are forță juridică obligatorie], *dreptul la o bună administrație consacrat în art. 41 nu poate fi ignorat ca reper în orientarea conduitei administrative a autorităților publice ale statelor membre, acesta fiind un argument în plus în sensul netemeiniciei criticilor aduse*

hotărârii recurate (...). În consecință, Înalta Curte va respinge recursul ca nefondat, în temeiul art. 312 alin. (1) C.proc.civ."[1]

Așadar, deși dispozițiile Cartei au devenit obligatorii abia începând cu luna decembrie 2009, judecătorii naționali au analizat și au luat în considerare prevederile art. 41 din Cartă, au realizat legăturile logice dintre Cartă și Convenția europeană a drepturilor omului și și-au motivat deciziile utilizând ambele categorii de norme legale, deși provin din sisteme normative europene diferite (Convenția europeană a drepturilor omului aparține sistemului legislativ de protecție a drepturilor omului creat de Consiliul Europei, iar Carta aparține sistemului legislativ creat de Uniunea Europeană). Toate acestea anticipează, dacă ne putem exprima în acest sens, prevederile Tratatului de la Lisabona, care propune aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului. Trebui observată măiestria cu care judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție transpun *principiul termenului rezonabil ca garanție al unui proces echitabil în procedura administrativă, care ar trebui să cuprindă și ea reglementări clare cu privire la termenele rezonabile de desfășurare a acțiunii administrației publice*. Aceste decizii trebuie apreciate și promovate atât la nivelul instanțelor judecătorești naționale, cât și la nivelul administrației publice, cu scopul de a întări principiul relativ nou al *bunei administrări*.

În ceea ce privește ***termenul rezonabil*** în care administrația trebuie să adopte o decizie, Înalta Curte de Casație și Justiție a apreciat și în altă cauză[2] că: *principiul termenului rezonabil* este direct aplicabil în dreptul intern, deși acesta nu beneficiază de o reglementare expresă în materia dedusă judecății. Astfel, în cauza respectivă „**reclamanții** L.V. și L.A., în contradictoriu cu pârâtul Ministerul Afacerilor Externe, **au solicitat să fie obligat pârâtul să le primească cererile de redobândire a cetățeniei române într-un termen scurt, rezonabil** (...). Din actele dosarului rezultă că reclamanții au dorit să depună cererile de redobândire a

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 973 din 20 februarie 2009, nepublicată.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2204 din 13 aprilie 2011, nepublicată.

cetățeniei române în septembrie 2006, dar au fost îndrumați să depună prin poștă o cerere de programare pentru depunerea cererilor. În luna iunie 2009, reclamanții au depus o nouă cerere prin care au solicitat să depună dosarul de redobândire a cetățeniei române. Pârâtul nu a soluționat cererile reclamanților, nici pe cele din septembrie 2006, nici pe cea din iunie 2009 (...). *Instanța de recurs constată că în cauză există un refuz nejustificat al pârâtului de a stabili data la care reclamanții pot depune cererile de redobândire a cetățeniei române, astfel că, în speță, nu este vorba doar de refuzul de soluționare a cererilor, ci chiar de refuzul de primire a cererilor respective, persoanelor reclamante refuzându-li-se un drept elementar, respectiv dreptul de petiționare* (...). Înalta Curte reține că întemeiat Curtea de Apel a apreciat că, față de data formulării cererilor de către reclamanți, a fost încălcat *termenul rezonabil de soluționare a cererilor* pentru stabilirea datei la care vor fi invitați să depună documentele necesare pentru redobândirea cetățeniei române (...). Nu pot fi primite criticile din recurs referitoare la faptul că noțiunea de *termen rezonabil* nu este reglementată în legislația națională sau că *termenul rezonabil* consacrat în jurisprudența CEDO s-ar aplica în anumite cazuri expres reglementate și exclusiv rezidenților din țara a cărei cetățenie o solicită. Este adevărat că, în Legea nr. 21/1991 [Legea cetățeniei române – *n.n.*], republicată[1], nu este reglementat (...) un termen legal sau un *termen rezonabil de soluționare a cererilor* de redobândire a cetățeniei române depuse conform art. 10[1] și art. 12 din lege, însă *principiul termenului rezonabil este direct aplicabil în dreptul intern, în temeiul art. 20 alin. (2) din Constituție, ca urmare a consacrării lui prin art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, precum și în jurisprudența CEDO (...). Totodată, este de reținut faptul că și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în art. 41 – **dreptul la bună administrare**, se prevede expres că «Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii».* De asemenea, la pct. 11.5 din **Recomandarea nr. (80)2 a Comitetului Miniștrilor al Con-**

[1] M.Of. nr. 576 din 13 august 2010.

siliului Europei privind exercitarea puterii discreţionare de către autorităţile administrative este menţionat expres principiul fundamental conform căruia, în exercitarea puterii discreţionare, *autoritatea administrativă trebuie să adopte decizia într-un termen rezonabil.* În consecinţă, este de la sine înţeles faptul că, în privinţa termenului rezonabil, deşi acesta nu beneficiază de o reglementare expresă în materia dedusă judecăţii, conduita autorităţii administrative se apreciază în funcţie de circumstanţele cauzei. Astfel, în cauză, Curtea reţine că nici până la data soluţionării recursului, pârâtul nu a făcut dovada faptului că reclamanţii ar fi fost invitaţi să depună documentele necesare pentru a beneficia efectiv de dreptul lor întemeiat pe dispoziţiile art. 10^1 din Legea nr. 21/1991 în vederea redobândirii cetăţeniei române (...)".

Trebuie subliniată importanţa dreptului oricărei persoane de a se adresa instanţelor judecătoreşti dacă se consideră vătămată într-un drept sau într-un interes legitim, drept recunoscut la nivelul tuturor statelor Uniunii Europene, şi, de asemenea, importanţa prevederilor adoptate la nivelul Uniunii Europene sau la nivelul Consiliului Europei atunci când la nivel naţional nu sunt cristalizate încă de o manieră adecvată toate normele care apără drepturile fundamentale ale oamenilor.

De aceea, considerăm că în sistemul normativ român prin Codul de procedură administrativă, omisiunile / lipsurile sistemului administraţiei publice vor putea fi rezolvate, dacă vor fi preluate şi adaptate specificului naţional acele norme care au căpătat deja caracter de principiu la nivelul administraţiei Uniunii: legalitatea, transparenţa, motivarea, protecţia datelor cu caracter personal, egalitatea în faţa autorităţilor administraţiei publice administraţiei publice şi instituţiilor publice, nediscriminarea, liberul acces la informaţiile publice, dreptul de petiţionare, termenul rezonabil în instrumentarea cererilor de către administraţia publică etc. Într-un cuvânt, toate **elementele ce compun *buna administrare.***

De asemenea, în decizia nr. 5133/2011 privind **lipsa de motivare a unor acte administrative**, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie s-a pronunţat având în vedere art. 20 alin. (2) din Constituţie şi **art. 41 alin. (2) din CDFUE.**

Astfel, prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel Pitești, „reclamanta M.C.M. a solicitat în contradictoriu cu pârâta Comisia de Experți de Medicina Muncii din cadrul Institutului Național de Sănătate Publică anularea hotărârilor nr. X și nr. Y emise de aceasta la data de 12 noiembrie 2010. (...) Înalta Curte, analizând recursul în raport de criticile formulate, de înscrisurile care există la dosarul cauzei, de susținerile părților, de dispozițiile legale incidente, apreciază că acesta este fondat pentru considerentul că, *cele două decizii care constituie și obiectul contestației formulată de reclamantă la instanța de contencios administrativ, nu au fost motivate nici în fapt și nici în drept.* Art. 41 alin. 2 al Cartei drepturilor fundamentale a uniunii europene, consacră *dreptul la o bună administrare*, statuându-se că acest drept presupune și *obligația administrației și a-și motiva deciziile* (...). Obligația autorității emitente de a motiva actul administrativ constituie *o garanție contra arbitrariului conduitei administrației publice, menită să asigure posibilitatea verificării limitelor exercitării puterii discreționare.* Astfel, *obligativitatea motivării* nu mai poate fi apreciată doar ca o condiție de formă, ci ca *o condiție de legalitate* ce vizează fondul actului administrativ. Motivarea unei decizii administrative trebuie să cuprindă elemente de fapt și de drept care, pe de o parte, să permită destinatarilor să cunoască și să evalueze temeiurile și efectele deciziei, iar pe de altă parte, să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate. De asemenea, *motivarea actului administrativ conferă acestuia transparența*, importantă atât pentru cei vizați, cât și pentru instanța de judecată, care înfăptuiește controlul de legalitate, fiind decisivă pentru a face și demarcația între actul administrativ adoptat de autoritatea publică în cadrul marjei de apreciere pe care legea i-o oferă și cel adoptat prin exces de putere. În consecință, *motivarea actelor administrative este o condiție de legalitate, iar neîndeplinirea acesteia conduce la anularea acestora* (...), întrucât cele două hotărâri contestate de reclamantă, respectiv nr. X și nr. Y din 12 noiembrie 2010, nu cuprind nicio motivare a deciziei adoptate, instanța de recurs apreciază că se impune anularea acestora, existând o vătă-

mare produsă reclamantei asupra drepturilor și intereselor legitime ale acesteia menționate în cererea de chemare în judecată"[1].

Iată, așadar, o decizie judecătorească care pune în aplicare în mod direct prevederile Cartei, arătând că ***motivarea este o garanție contra arbitrariului conduitei administrației publice și este o condiție de legalitate a actului administrativ***, vizând fondul nu forma actului, menită să asigure posibilitatea verificării limitelor exercitării puterii discreționare și lipsa abuzului de putere.

Într-o altă cauză, privind anularea unui act administrativ cu caracter individual, Înalta Curte de Casație și Justiție a concluzionat că: „Lipsa constatărilor și a concluziilor echivalează (...) cu nemotivarea actului administrativ, încălcându-se astfel *principiul obligativității motivării actelor administrative*, consacrat și în **art. 41 alin. 1 lit. c) din CDFUE**, text care în baza art. 11 și 20 din Constituția României are aplicabilitate directă în ordinea juridică internă. De asemenea, și *neascultarea persoanei implicate* în evaluare este o altă *cauză de nulitate a actului*, întrucât norma care impune ascultarea celui evaluat are caracterul unei norme imperative. De altfel, atât ***obligativitatea motivării actului***, cât și aceea ***a ascultării persoanei*** evaluate se constituie în *garanții conferite angajatului pentru evitarea arbitrariului, a exercitării unor puteri discreționare ale autorităților*". Înalta Curte arată că „potrivit art. 41 din CDFUE, *dreptul la bună administrare*, de care trebuie să beneficieze cetățenii Uniunii Europene, include în principal *dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale* care ar putea să-i aducă atingere și *obligația administrației de a-și motiva deciziile*"[2].

Așadar, normele obligatorii ale art. 41 din Cartă sunt invocate și aplicate direct în cauzele instrumentate de către instanțele

---

[1] De altfel, în practica constantă a I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, se constată anularea actelor administrative care nu au fost motivate de autoritățile publice emitente, a se vedea decizia nr. 274 din 26 ianuarie 2006, nepublicată, decizia nr. 231 din 20 ianuarie 2009, nepublicată, decizia nr. 3664 din 20 decembrie 2016, nepublicată.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3489 din 30 iunie 2010, nepublicată.

naționale, acestea aducându-și contribuția la realizarea dreptului la *bună administrare* în România. Trebuie subliniat aici rolul deosebit de important pe care îl are controlul judecătoresc asupra administrației publice, faptul că la nivel național persoanele sunt apărate față de eventualele abuzuri ale administrației publice tocmai prin posibilitatea de a se adresa justiției în momentul în care consideră că le sunt afectate drepturile și interesele legitime.

Într-o cauză privind ***refuzul de a comunica informații de interes public***, instanța a arătat că: „Obiectul cererii de chemare în judecată este supus prevederilor Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, pentru că vizează *accesul liber și neîngrădit al cetățenilor la orice informații de interes public*, iar obligația autorităților publice de a asigura, potrivit competențelor ce le revin, «informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal» este prevăzută în art. 31 alin. (2) din Constituția României. Această normă constituțională reprezintă concretizarea, în dreptul național, a uneia dintre *componentele dreptului la buna administrare*, prevăzut în art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (...) pentru a interpreta corect raportul juridic dedus judecății, este necesar a verifica dacă ne aflăm în prezența unui **refuz nejustificat de rezolvare a unei petiții** adresate unei autorități publice, **refuz asimilat actului administrativ unilateral**, aceasta în condițiile în care *executarea dreptului de acces al fiecărei persoane la informațiile de interes public nu poate aduce atingere intereselor legitime legate de confidențialitatea datelor personale ale cursanților* (...). Din datele speței nu rezultă că dreptul de apreciere al comisiei de specialitate chemată în judecată ar fi fost exercitat în mod abuziv prin exces de putere sau cu exprimarea voinței de a nu rezolva cererea reclamantei prin încălcarea dreptului prevăzut de art. 31 din Constituția României. Dimpotrivă, răspunsul dat de pârâtă a avut loc înaintea introducerii acțiunii cu sinteza informațiilor solicitate, *restul datelor nu au fost comunicate pentru că ar fi fost încălcate drepturile managerilor publici, în condițiile în care procesele-verbale de ședință ale Comisiei pentru manageri publici cuprind atât informații de interes general, cât și informații cu caracter personal* (...). Astfel,

sesizată cu recursul declarat de cele două pârâte, Înalta Curte constată că **nu sunt elemente din care să rezulte că dreptul de apreciere al pârâtelor chemate în judecată a fost exercitat abuziv și că în cauza de față nu a existat voința de a nu rezolva cererea în sensul dorit de legiuitor prin Legea nr. 554/2004,** motiv pentru care, având în vedere prevederile art. 312 alin. (1) și (3) C.proc.civ., va admite recursul și va modifica în parte sentința atacată în sensul respingerii cererii ca nefondată, cu menținerea celorlalte dispoziții ale hotărârii primei instanțe (...)"[1].

Din această decizie reținem că *unul din componentele dreptului la bună administrare* (drept prevăzut în art. 41 din CDFUE) îl reprezintă *accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public (drept prevăzut în art. 42 din CDFUE).* Așadar, din argumentarea instanței supreme reiese fără îndoială că *dreptul la o bună administrare* însumează o serie de elemente ce nu pot fi sintetizate cu ușurință într-o singură normă legală; de aceea am argumentat în capitolul anterior că, de fapt, *dreptul la bună administrare are caracterul unui principiu de drept*, iar noi, funcționari publici și teoreticieni, ne propunem să identificăm toate acele elemente care, adunate, creează într-adevăr condițiile pentru ca *dreptul la bună administrare să fie respectat.*

Tot din această decizie reținem că în acest caz a fost analizată de fapt concurența a două drepturi fundamentale regăsite în CDFUE, respectiv, *dreptul la protecția datelor cu caracter personal (art. 8 din Cartă) și dreptul de acces la informațiile cu caracter public (art. 42 din Cartă).* Judecătorul a trebuit să stabilească un echilibru între cele două prevederi legale și să decidă care dintre ele va fi aplicată în cauza respectivă.

În ceea ce privește *principiul imparțialității acțiunii administrației publice*, Înalta Curte de Casație și Justiție a soluționat în anul 2012 un asemenea litigiu privind încadrarea unor fapte ale unui ales local în categoria incompatibilităților. În speță, P.I.G. cumula funcția de consilier local în cadrul Consiliului Local Podeni și funcția de consilier juridic în cadrul Consiliului Județean

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3838 din 24 septembrie 2010, nepublicată.

Mehedinți. Având în vedere că prin Legea nr. 161/2003, Titlul IV a fost reglementat conflictul de interese și regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și potrivit art. 88 alin. (1) lit. c), calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu al consiliului județean ori al prefecturii din județul respectiv, este incompatibilă cu funcția de consilier local sau consilier județean, prin sentința nr. 1116 din 2 martie 2012 instanța supremă a apreciat că în mod corect A.N.I. a emis actul de constatare nr. X/2008 prin care se afirmă că P.I.G. se află în stare de incompatibilitate începând cu 23 iunie 2008, deși acesta afirma că s-ar fi aflat în stare de incompatibilitate numai dacă ar fi fost atât consilier local, cât și funcționar în cadrul aceleiași unități administrativ-teritoriale. **Între data deciziei A.N.I. și data sentinței definitive s-au scurs, așadar, 4 ani.** După cum se observă, perioada de timp în care se soluționează în instanță cauza poate fi uneori mult prea lungă, acoperind chiar perioada unui mandat de ales local, astfel încât decizia luată prea târziu nu-și mai poate produce efectul de sancțiune pentru neîndeplinirea prevederilor legale.

Într-o altă decizie însă, nr. 930 din 16 februarie 2011, instanța supremă a respins recursul declarat de A.N.I. împotriva sentinței nr. 114/F/CA din 27 aprilie 2010 a Curții de Apel Alba Iulia, Secția contencios administrativ și fiscal, ca nefondat, având în vedere faptul că numitul K.W.I. și-a dat demisia din consiliul de administrație al SC P.I. Șura Mică SA, în termenul prevăzut de lege. În acest caz, sentința definitivă, **exprimată în termen de 1 an de la emiterea deciziei A.N.I.**, a corectat greșelile de interpretare ale inspectorilor A.N.I. În acest caz, timpul scurs de la emiterea deciziei până la sentința definitivă a fost de doar 1 an, o perioadă rezonabilă, având în vedere faptul că în acest timp imaginea publică a alesului local a fost umbrită de suspiciunea incompatibilității cu funcția publică.

De asemenea, Înalta Curte de Casație și Justiție a soluționat în anul 2013 un litigiu privind încadrarea unor fapte ale unui demnitar în categoria **conflictelor de interese.** Astfel, **prin decizia nr. 5036 din 18 aprilie 2013, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis**

recursul recurentei (A.N.I.), a casat sentința recurată și, rejudecând cauza, a respins acțiunea, actul administrativ atacat – Raportul de evaluare nr. 2277/G/II din 16 ianuarie 2012 al Agenției Naționale de Integritate, fiind legal și temeinic. Înalta Curte de Casație și Justiție a constatat din înscrisurile depuse la dosarul cauzei că „intimata-reclamantă, în calitatea sa de Secretar General al Guvernului, a aprobat, prin adresa nr. 10506 din 21 mai 2010 Nota R.A. – A.P.P.S. nr. 5968 din 21 mai 2010 privind cererea de atribuire cu nr. 5968 din 20 mai 2010, către Asociația „CPSDF", aflată în curs de dobândire a personalității juridice, a spațiului în suprafață de 105,20 m.p. situat la parterul imobilului din str. M.B., în vederea stabilirii sediului social al asociației. Membru fondator și președinte al asociației era **soțul reclamantei**, T.A., care, potrivit actului constitutiv a adus ca aport în lei suma de 350 lei la constituirea patrimoniului social al acesteia (...). S-a reținut că **există un interes personal de natură patrimonială prin faptul că un membru al familiei reclamantei, respectiv soțul său, implicat patrimonial, era membru fondator și președintele asociației ce a solicitat și a beneficiat de spațiul închiriat urmare a aprobării date de reclamantă, care deținea funcția de Secretar General al Guvernului**, în condițiile reținute în raport de înscrisurile existente la dosar. Or, implicarea patrimonială a soțului său și acordarea aprobării închirierii spațiului de reclamantă asociației unde acesta avea calitățile menționate, în situațiile de fapt expuse, confirmă inclusiv folosul material al soțului său (...) Reclamanta, în raport de dispozițiile art. 72 din Legea nr. 161/2003, avea obligația de a nu emite vreun act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori *să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii* în exercitarea funcției publice deținute care produce un folos material pentru soțul său".

În acest caz, instanța s-a pronunțat într-un termen rezonabil de 1 an de zile de la data raportului întocmit de A.N.I., deși faptele fuseseră comise în urmă cu 3 ani, conflictul de interese fiind în mod corect constatat de către inspectorii A.N.I. Acest caz este relevant pentru modul în care principiul imparțialității în administrația publică este încălcat la cel mai înalt nivel. În mod sigur sunt însă în continuare cazuri de acest gen atât la nivel local, cât și la nivel

central, cazuri care nu au putut fi instrumentate datorită numărului insuficient de personal care să realizeze verificările necesare.

În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție regăsim și interpretarea și aplicarea *principiului proporționalității*. Astfel, în Decizia nr. 7400 din 22 noiembrie 2013, Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a respins ca nefondat recursul formulat de Ministerul Educației Naționale împotriva sentinței civile nr. 6739 din 15 noiembrie 2011 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, deoarece a constatat că „nici actul contestat și nici documentația care a stat la baza emiterii acestuia depusă de ministerul pârât nu conțin o motivare în privința măsurii promovate prin ordinul în litigiu în ceea ce o privește pe reclamantă (...), iar **motivarea actului administrativ** constituie o veritabilă condiție de validitate a acestuia, o garanție împotriva conduitei arbitrare a autorităților publice menită să asigure posibilitatea verificării limitelor exercitării puterii discreționare, considerentele reținute în acest sens de instanța de fond fiind întemeiate". Se precizează în continuare că „reclamantul a învestit instanța de contencios administrativ cu o **acțiune în contencios subiectiv, care nu se limitează la examinarea legalității formale a actului administrativ**, sancțiunea nulității putând fi aplicată numai cu condiția existenței unei vătămări produse părții într-un drept sau într-un interes legitim. O asemenea verificare vizează temeiurile și efectele deciziei administrative privite inclusiv prin prisma **proporționalității măsurii supuse analizei cu împrejurările în care a fost dispusă și cu interesul public pe care autoritatea emitentă este chemată să îl ocrotească**, pentru că raportul de drept administrativ este caracterizat de preeminența interesului public, definit de art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004, ca fiind interesul ce vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare și realizarea competențelor publice". Așadar, „în condițiile în care Legea învățământului nr. 84/1995 (în vigoare la data emiterii ordinului) statuează în art. 2 că „în România învățământul constituie prioritate națională", reducerea, prin actul contestat, cu 40% a numărului de posturi de la

cămine și cantine pentru studenți alocat celui mai mare campus universitar din țară, în lipsa unei motivări care să fundamenteze măsura adoptată, nu poate fi considerată a răspunde **raportului de proporționalitate între împrejurările care au determinat adoptarea măsurii, efectele pe care aceasta le produce și interesul public urmărit**, subsumate prezumției că o prioritate națională presupune, cu precădere în cazul elementelor reprezentative la nivel național, promovarea unor măsuri, dacă nu benefice, cel puțin de natură a genera o ingerință cât mai redusă".

De asemenea, în decizia nr. 250 din 22 ianuarie 2014, Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a admis recursul formulat de B.D.O. împotriva sentinței civile nr. 3575/2012 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, a anulat Hotărârea nr. 7835/2011 a Baroului București și Decizia nr. 233/2011 a Uniunii Naționale a Barourilor din România și a obligat pârâții să emită în favoarea reclamantului decizia de primire în profesia de avocat cu scutire de examen.

Curtea a analizat proporționalitatea măsurii luate de Baroul București verificând: „*caracterul discriminatoriu al măsurii de respingere a cererii, gravitatea măsurii* (lipsirea totală de drept) și *efectele particulare ale acestei măsuri* în cazul concret al reclamantului". Întrucât pârâtul nu a depus documente în legătură cu realizarea interviului în cadrul căruia au fost verificate cunoștințele privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat, neputând proba că reclamantul nu și-ar fi însușit cunoștințele privind legislația specifică profesiei de avocat, asupra modalității de realizare a interviului respectiv planează o puternică bănuială de arbitrariu. Analizând proporționalitatea măsurii dispuse, instanța a considerat că „a fost depășită marja de apreciere lăsată la îndemâna autorităților pârâte și, astfel, a fost rupt *justul echilibru între cerințele de interes general ale colectivității și protecția drepturilor fundamentale ale individului*".

Identificăm astfel din motivarea instanței ca o *condiție a respectării principiului proporționalității*, acel *echilibru* ce trebuie realizat între protejarea intereselor generale ale comunității și respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor.

Înalta Curte de Casație și Justiție a României a sancționat de asemenea, în mod constant, prin practica sa judiciară, încălcarea *termenului rezonabil de realizare a procedurilor administrative.*

Astfel, prin decizia nr. 3846 din 30 iunie 2011, Înalta Curte de Casație și Justiție a subliniat că „**nesoluționarea contestației în termenul expres stabilit de dispozițiile legale** menționate anterior, fapt recunoscut de recurentă, conduce la concluzia că autoritatea publică pârâtă nu a respectat principiul operativității, ca unul din principiile care trebuie să guverneze activitățile organelor administrației publice, care obligă orice structură administrativă ca în scopul realizării interesului general, dar și a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, fie fizice sau juridice, să acționeze în mod prompt, eficace și eficient (...). Mai mult, nesoluționarea contestației în termenul legal reprezintă și ***o încălcare a dreptului fundamental la o bună administrare*** de care se bucură recurenta-reclamantă în virtutea art. 41.1. din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, urmare a aderării României la Uniunea Europeană și intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, care prin art. 6 Titlul I din versiunea consolidată a Tratatului U.E., recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Cartă".

Având în vedere faptul că instituția publică pârâtă nu a respectat prevederile în vigoare privind soluționarea cererii unui beneficiar al serviciului public în termenul legal, instanța supremă a confirmat soluția dată de instanța de fond, care a sancționat acest comportament dispunând obligarea pârâtei la soluționarea cererii sub sancțiunea plății unei penalități pentru fiecare zi de întârziere. Este respectat astfel principiul *termenului rezonabil* de acțiune a administrației publice, care are menirea de a asigura realizarea drepturilor oamenilor în relația cu instituțiile publice în condiții de legalitate și eficiență. Orice întârziere în soluționarea cererii poate aduce pagube cetățeanului, iar acesta este îndreptățit astfel să solicite recunoașterea dreptului și repararea pagubei produse.

În plus, în motivarea instanței supreme este menționat *dreptul la bună administrare* prevăzut de art. 41 din CDFUE, care face trimitere la *termenul rezonabil* în care o instituție publică are obligația de a rezolva o cerere din partea unui particular.

Și prin decizia nr. 2204 din 13 aprilie 2011, Înalta Curte de Casație și Justiție reține faptul că: „a comunica petenților că urmează a fi invitați să depună documentația *sine die* – fără precizarea vreunui termen și fără menționarea unor criterii obiective în raport de care poate fi determinat cu exactitate un anumit termen – reprezintă în primul rând un refuz nejustificat de soluționare a cererii prin care se solicita chiar stabilirea unui *termen rezonabil* de depunere a actelor și, în al doilea rând, prin trecerea timpului, o situație de nerespectare a termenului rezonabil de soluționare a cererii respective".

Iată că și de această dată în motivarea soluției dată într-o cauză cu care a fost sesizată instanța supremă a fost menționată necesitatea respectării unui *termen rezonabil* de soluționare a unei cereri de către o autoritate publică, acest termen reprezentând un element care inspiră încredere în faptul că instituția publică își îndeplinește atribuțiile în condiții de legalitate și eficiență.

Secțiunea a 3-a. Dreptul la bună administrare în jurisprudența Curții Constituționale a României

Curtea Constituțională a României s-a pronunțat de-a lungul timpului în ceea ce privește constituționalitatea diferitelor prevederi legale, contribuind prin deciziile sale la consolidarea statului de drept prin asigurarea respectării principiului supremației Constituției în sistemul român de drept. Prin deciziile pronunțate în fiecare cauză, raportându-se la principiile și valorile constituționale, „jurisprudența constituțională a creat și un set de reguli general valabile (...) aplicabile și altor situații, similare celor avute în vedere la adoptarea deciziilor Curții Constituționale"[1].

[1] *T. Toader*, Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională, Ed. Hamangiu, București, 2011, în Cuvânt înainte, p. I. A se vedea și Constituția României. Decizii C.C.R., hotărâri C.E.D.O., hotărâri C.J.U.E., legislație conexă, îngrijită și adnotată de *T. Toader, M. Safta*, ed. 2, Ed. Hamangiu, București, 2016.

Astfel, respectarea *principiului legalității*, un element de bază al *bunei administrări*, este analizată de către Curte în **Decizia nr. 660 din 17 mai 2011**[1] privind excepția de neconstituționalitate prin care autorul critică art. 164 alin. (2) C.muncii, din perspectiva art. 16 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia: *„Nimeni nu este mai presus de lege"*. Curtea apreciază că „textul de lege criticat nu doar că nu contravine dispozițiilor constituționale invocate, ci reprezintă chiar o aplicare a acestor dispoziții. Astfel, pornind de la ideea că raporturile dintre salariat și angajator trebuie să se desfășoare numai în condițiile stabilite de lege, *sancționarea salariatului trebuie să respecte o serie de garanții legale, inclusiv controlul acesteia de către instanța de judecată*".

De altfel, în acest sens, Curtea, prin **Decizia nr. 312 din 8 iulie 2004**[2], arăta că: „în condițiile statului de drept se impune ca orice executare silită să aibă la bază un titlu executoriu valabil, iar răspunderea patrimonială pentru daune să se stabilească de către instanțele de judecată, care, potrivit art. 124 alin. (1) din Constituție, republicată, înfăptuiesc justiția în numele legii. De asemenea, Curtea observă că dispoziția legală criticată se înscrie în cadrul măsurilor de protecție a salariatului în raporturile sale cu angajatorul, ceea ce nu poate avea semnificația unei discriminări, *cele două părți aflându-se în situații diferite care justifică aplicarea unui tratament juridic diferit*".

Curtea subliniază astfel importanța prevederilor legale care conferă *garanția respectării legii* în situații în care pot apărea abuzuri. Astfel, orice persoană are dreptul să solicite punctul de vedere al instanței asupra legalității unor decizii considerate nelegale, respectarea Constituției și a legilor fiind obligatorii atât pentru persoanele juridice ce aparțin sferei dreptului privat, cât și celor care aparțin sferei dreptului public.

De asemenea, Curtea reafirmă că situația juridică diferită a anumitor categorii de persoane justifică aplicarea unui tratament diferit, în scopul unei mai bune înfăptuiri a justiției, după cum a

[1] M.Of. nr. 532 din 28 iulie 2011.
[2] M.Of. nr. 797 din 30 august 2004.

apreciat şi în **Decizia nr. 553 din 16 decembrie 2004**[1] sau în **Decizia nr. 192 din 31 martie 2005**[2], deoarece „egalitatea în faţa legii şi a autorităţilor publice îşi găseşte aplicare doar atunci când părţile se găsesc în situaţii identice sau egale, care impun şi justifică acelaşi tratament juridic şi, deci, instituirea aceluiaşi regim juridic"[3].

În ceea ce priveşte *principiul egalităţii acţiunii administraţiei publice*, în legătură cu criteriul de nediscriminare al vârstei, trebuie menţionat că prin **Decizia nr. 444 din 26 octombrie 2004**[4] Curtea Constituţională a respins excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 129 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 128/1997 privind Statutul personalului didactic, excepţie ridicată de Dumitru Brezoianu, care susţinea că textul de lege criticat încalcă dreptul la muncă şi egalitatea în drepturi a cetăţenilor stabilind o limită de vârstă până la care o persoană poate munci.

Prevederile legale criticate aveau următorul conţinut: *„Art. 129 (1) Profesorii universitari şi conferenţiarii universitari cu titlul ştiinţific de doctor pot rămâne în activitate până la vârsta de 65 de ani. (2) La împlinirea vârstei de pensionare, profesorii universitari şi conferenţiarii universitari cu titlul ştiinţific de doctor, cu excepţiile prevăzute în Titlul VIII – Dispoziţii tranzitorii şi finale, care dovedesc competenţă profesională deosebită, pot fi menţinuţi ca titulari în funcţia didactică, la cerere, cu acordul consiliului facultăţii şi cu aprobarea anuală a senatului universitar, prin vot nominal deschis, până la împlinirea vârstei de 70 de ani".*

Instanţa constituţională a susţinut că vârsta „nu se regăseşte printre criteriile discriminatorii, prin care se încalcă egalitatea între cetăţeni, enumerate în dispoziţiile art. 4 alin. (2) din Constituţie" şi a reţinut că „prin dispoziţiile legale criticate legiuitorul a limitat exercitarea profesiei de cadru didactic universitar până la împlinirea unei anumite vârste (...), iar această limitare este justificată (...) prin natura specifică a domeniului de activitate în care se aplică, respectiv învăţământul, domeniu de interes public,

---

[1] M.Of. nr. 40 din 12 ianuarie 2005.
[2] M.Of. nr. 527 din 21 iunie 2005.
[3] *T. Toader*, op. cit., p. 20.
[4] M.Of. nr. 15 din 5 ianuarie 2005.

reglementat prin norme de natură a garanta o bună desfăşurare a procesului de învăţământ".

Având în vedere legislaţia Uniunii Europene şi deciziile Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, care includ între criteriile discriminatorii şi criteriul vârstei, la o eventuală modificare a Constituţiei României trebuie luată în discuţie şi modificarea acestui articol, pentru o aplicare adecvată şi actuală a principiului egalităţii, deoarece enumerarea posibilelor criterii de discriminare în art. 4 alin. (2) din Constituţie are caracter exemplificativ, nu limitativ, iar societatea evoluează şi reglementările în domeniul juridic se schimbă foarte repede. Respingerea excepţiei de constituţionalitate motivată doar de criteriul vârstei, fără a ţine cont, de exemplu, de starea medicală şi psihică a persoanei în cauză, poate duce la pierderea unui profesionist care mai poate oferi încă plus-valoare domeniului respectiv.

Trebuie subliniat faptul că jurisprudenţa Curţii Constituţionale a cunoscut o evoluţie în privinţa utilizării conceptului de discriminare, plecând de la interzicerea discriminării şi ajungând la conceptul de **„drept la diferenţă"** – incompatibil cu uniformitatea. Astfel, Curtea consideră că „principiul egalităţii implică un tratament egal pentru toţi cetăţenii aflaţi în situaţii egale"[1], însă „la situaţii diferite tratamentul nu poate fi decât diferit"[2]. Tot Curtea Constituţională a stabilit faptul că în România sunt interzise discriminările negative, dar nu şi discriminările pozitive (în baza dreptului la diferenţă), arătând că solidaritatea cetăţenilor nu ar trebui să fie afectată de discriminările pozitive, dar poate fi pusă în pericol de discriminările negative[3].

---

[1] DCC nr. 349 din 19 decembrie 2001 (M.Of. nr. 240 din 10 aprilie 2002).

[2] DCC nr. 92 din 21 martie 2002 (M.Of. nr. 388 din 6 iunie 2002) şi DCC nr. 116 din 11 aprilie 2002 (M.Of. nr. 317 din 14 mai 2002).

[3] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Curtea Constituţională a României, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 113-114; a se vedea şi DCC nr. 107/1995 (M.Of. nr. 85 din 26 aprilie 1996), dar şi deciziile nr. 312/2001 (M.Of. nr. 99 din 5 februarie 2002) şi nr. 82/2002 (M.Of. nr. 261 din 18 aprilie 2002).

În concluzie, *principiul egalității* poate îmbrăca două forme: cea a **nediscriminării**, numită și **egalitate strictă**, și cea a **egalității relative**. În jurisprudența constituțională este evocat mai rar **art. 4 alin. (2)** din Constituție, în special atunci când judecătorul constituțional vrea să impună *standardul unei egalități stricte, înțeleasă ca nediscriminare*.

Tot în ceea ce privește *principiul egalității de tratament pe care autoritățile publice trebuie să îl respecte în relațiile cu cetățenii*, prin Decizia nr. 1.354 din 20 octombrie 2010[1], Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. I pct. 1 și art. II din O.U.G. nr. 62/2010, constatând că **acestea instituie o inechitate, fără o motivare temeinică, obiectivă și rațională**. Curtea a reținut că: „Tratamentul juridic diferențiat aplicat celor care se consideră îndreptățiți la despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit prin condamnarea politică, în funcție de momentul în care hotărârea pronunțată de instanță privind dreptul la despăgubiri rămâne definitivă, afectează drepturile persoanelor care nu dețineau o hotărâre definitivă la data intrării în vigoare a O.U.G. nr. 62/2010". Așadar, orice prevedere legală care duce la aplicarea unui *regim inegal de tratament unor categorii de oameni aflați în aceeași situație juridică*, respectiv, în acest caz, sunt victimele unui regim politic nedemocratic, va duce la constatarea neconstituționalității prevederilor legale arătate și va trebui exclusă de urgență din cuprinsul actului normativ de către autoritatea publică emitentă.

În ceea ce privește *principiul proporționalității acțiunii administrației publice*, în **Decizia nr. 71 din 23 mai 1996**[2] a Curții Constituționale a României se precizează că „prin redactarea sa, art. 16 lit. a) teza I din Decretul-lege nr. 10/1990, privitoare la refuzul eliberării sau la retragerea pașaportului persoanei față de care a început urmărirea penală încalcă Constituția și pactele internaționale la care România este parte, prin aceea că reprezintă «*o restrângere disproporționată, discreționară și mult prea drastică a dreptului la libera circulație*»; art. 49 alin. (2) din

[1] M.Of. nr. 761 din 15 noiembrie 2010.
[2] M.Of. nr. 131 din 25 iunie 1996.

Constituţie[1] permite restrângerea dreptului la libera circulaţie, însă **numai proporţional cu situaţia care a determinat-o**; sub acest aspect, textul atacat ca neconstituţional apare ca «***general, discreţionar, excesiv şi nenuanţat***», motiv pentru care organul administrativ ce dispune măsura de sancţionare nu are cum să se preocupe de stabilirea vreunei *proporţionalităţi* între gravitatea acuzaţiilor şi necesitatea eventuală a restrângerii dreptului (...)".

Din motivarea Curţii reiese încă o dată necesitatea creării unui echilibru între situaţia de fapt, măsura luată de administraţia publică şi consecinţele aplicării acestei măsuri, conform cerinţei de respectare a *principiului proporţionalităţii* prevăzut în Constituţie. În timp, deciziile Curţii Constituţionale privind respectarea principiului constituţional al proporţionalităţii au stat la baza prevenirii apariţiei unor reglementări normative abuzive, care ar fi afectat grav drepturile fundamentale ale oamenilor.

Jurisprudenţa Curţii Constituţionale a contribuit de-a lungul anilor la **consolidarea bunei administrări** prin întărirea celorlalte principii subsecvente: legalitate, egalitate, proporţionalitate etc. Toate aceste principii fundamentale, determină desfăşurarea unei activităţi legale, eficiente şi transparente a autorităţilor administraţiei publice, astfel încât conceptul de stat de drept să fie realizabil.

[1] Constituţia României din 1991, în forma iniţială.

BCU IAŞI / CENTRU

Titlul II. Modalităţi de garantare a dreptului la bună administrare în spaţiul administrativ european

Capitolul I. Garantarea dreptului la bună administrare în legislaţia şi doctrina statelor europene

Secţiunea 1. Consideraţii introductive

În cadrul Uniunii Europene, principiile comune aplicabile administraţiei publice creează premisele **spaţiului administrativ european**, spaţiu în care sunt acceptate standardele de acţiune comune asumate de către statele europene în momentul semnării tratatelor de aderare la Uniunea Europeană. Principiile comune aplicabile administraţiei publice se regăsesc atât în legislaţiile statelor membre ale Uniunii Europene, cât şi în jurisprudenţa instanţelor judecătoreşti referitoare la litigiile declanşate de presupusele încălcări ale legii de către administraţia publică[1] şi bineînţeles, în doctrina juridică din statele membre ale Uniunii Europene. Curtea de Justiţie a Uniunii Europene a definit şi ea de-a lungul timpului un set de **principii specifice aplicabile administraţiei publice**, utilizând resursele din legislaţia statelor membre şi prevederile documentelor europene. Aceste principii se află într-o continuă evoluţie, aşa cum statele membre şi însăşi Uniunea

[1] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 30.

Europeană evoluează în permanenţă[1]. De asemenea, unele **principii sunt prevăzute distinct în actele normative aplicabile în statele europene,** dar sunt şi **principii care,** deşi nu sunt prevăzute în acte normative, **se degajă prin generalizare**[2].

Aşa cum am precizat deja, **o primă modalitate de recunoaştere şi garantare a *dreptului la bună administrare*** o constituie **recunoaşterea şi aplicarea corectă a principiilor aplicabile administraţiei publice,** de către toate autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, aşa cum sunt ele promovate de legislaţiile statelor europene, de doctrina juridică şi de instanţele judecătoreşti. Acest lucru înseamnă că statele europene acceptă faptul că au obligaţia să depună toate diligenţele pentru ca ***dreptul la bună administrare*** stipulat de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene să fie respectat la nivel naţional, prin crearea condiţiilor legale necesare pentru aceasta.

O a doua modalitate de garantare a *dreptului la bună administrare* îl constituie **sistematizarea şi unificarea legislaţiei aplicabile administraţiei publice,** în vederea stabilirii unei proceduri administrative unitare, clare şi coerente, la toate nivelurile administraţiei publice din statele membre ale Uniunii Europene.

Creşterea eficienţei şi eficacităţii administraţiei publice, alături de **creşterea responsabilităţii** tuturor categoriilor de persoane care îşi desfăşoară activitatea în administraţia publică, reprezintă alte elemente ale ***dreptului la bună administrare*** care contribuie la realizarea bunei administrări.

De asemenea, realizarea ***dreptului la bună administrare*** presupune conceperea unor **modalităţi concrete de control al respectării *obligaţiei de bună administrare* de către autorităţile şi instituţiile administraţiei publice,** astfel încât elementele enumerate mai sus să poată fi realizate.

---

[1] *J. Schwarze*, Droit administratif européen, op. cit., 1994, p. 111.
[2] *D. Brezoianu*, op. cit., p. 51.

Secţiunea a 2-a. Principii aplicabile administraţiei publice care asigură respectarea *dreptului la bună administrare* în spaţiul administrativ european

§1. Legalitatea acţiunii administraţiei publice

Principiul legalităţii acţiunii administraţiei publice este considerat principiul de bază al administraţiei publice din toate statele Uniunii Europene şi constă în **necesitatea ca întreaga activitate a autorităţilor administraţiei publice să se desfăşoare pe baza legilor şi în conformitate cu acestea**[1]. El subliniază regula conform căreia administraţia publică trebuie să acţioneze în baza legilor aflate în vigoare, dar având întotdeauna în vedere interesul public[2], deoarece administraţia publică, cunoscând în amănunt nevoile comunităţii pe care o „slujeşte" este obligată, în virtutea ***dreptului la bună administrare*** al cetăţenilor europeni, să ia acele măsuri care sunt necesare şi utile la un moment dat, dar numai cu respectarea prevederilor legale. Administraţia publică este cea care trebuie să stabilească *oportunitatea* luării unor măsuri ce privesc crearea unor servicii publice noi sau încheierea activităţii altora, îmbunătăţirea activităţii serviciilor publice, crearea condiţiilor pentru ca o anumită activitate necesară colectivităţii să fie înfiinţată sau dezvoltată etc. De asemenea, administraţia publică este cea care va stabili oportunitatea creării, micşorării sau creşterii unor taxe sau oportunitatea consultării populaţiei în legătură cu problemele importante pentru viitorul acelei comunităţi. Şi cum oportunitatea este un element al legalităţii, întotdeauna interesul public trebuie apreciat având în vedere respectarea elementelor ***dreptului la bună administrare***, aşa cum au fost prezentate în prima parte a lucrării.

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 33.

[2] *D. Apostol Tofan*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, op. cit., 1999, p. 42.

La nivelul spaţiului administrativ european, analizând legislaţia statelor membre ale Uniunii Europene se constată că *principiul legalităţii* se regăseşte în constituţiile statelor europene.

În **Germania** *principiul legalităţii* este recunoscut, având în vedere prioritatea legii scrise şi a supremaţiei Constituţiei în raport cu celelalte norme juridice interne. Astfel, conform art. 20 alin. (3) al Legii fundamentale a Republicii Federale Germania[1], autoritatea executivă trebuie exercitată în acord cu legea şi trebuie să asigure respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor, aşa cum prevede art. 1 alin. (3) al aceluiaşi act normativ. Executivul german este obligat ca în activitatea sa să ţină cont atât de principiile generale ale dreptului naţional, cât şi de drepturile fundamentale recunoscute şi garantate prin Constituţie[2], dar şi de reglementările adoptate în sistemul Uniunii Europene. Executivul federal este condus atât de către şeful guvernului federal (numit şi cancelar), cât şi de către preşedintele republicii. Cancelarul este cel care are cea mai mare putere în executivul german, el coordonând acţiunea guvernamentală, *pe baza atribuţiilor stabilite de Legea fundamentală a statului*[3]. La nivel local, competenţa executivă aparţine landurilor, executarea legii federale prin organe proprii ale federaţiei fiind o excepţie[4]. Organizarea şi funcţionarea autorităţilor landului se realizează pe baza propriei constituţii, la nivelul fiecărui land regăsindu-se o Dietă şi un Guvern responsabil în faţa Dietei şi condus de un Ministru-Preşedinte ales de Dietă. Fiecare land este compus din mai multe arondismente ce se bucură de autonomie administrativă. Preşedintele arondismentului este un funcţionar public ales care are atât calitatea de şef al adunării arondismentului,

---

[1] Legea Fundamentală pentru Republica Federală Germania, traducere de *E. Focşeneanu*, Ed. All Educaţional, Bucureşti, 1998. Este disponibilă varianta în limba română (*http://codex.just.ro/Tari/DE*) sau varianta în limba engleză (*https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf*), accesate la data de 5 noiembrie 2017.

[2] *R.-A. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 16-19.

[3] *L. Coman-Kund*, Sisteme administrative europene, Casa de Presă şi Editură „Tribuna", Sibiu, 2003, p. 59-60.

[4] Idem, p. 132-140.

cât şi de şef al aparatului administrativ din arondisment. Acesta are drept de vot împotriva hotărârilor adunării arondismentului pe care le consideră ilegale. Controlul administrativ asupra actelor arondismentului este exercitat *a posteriori* de un organ deconcentrat al landului, aflat în subordinea ministrului de interne al landului, ***are ca obiect doar legalitatea*** şi este reglementat prin legea landului. Împotriva măsurilor luate de organul de control, arondismentul poate face recurs la tribunalul administrativ. Controlul privind oportunitatea acţiunilor arondismentului se realizează în prealabil, numai pentru atribuţiile delegate de land şi nu este susceptibil de recurs în justiţie.

Colectivităţile locale de bază sunt **comunele**, cu statute diferite, care au atribuţii proprii, atribuţii delegate de land şi atribuţii transferate de **arondisment**. Asupra modului de realizare a atribuţiilor proprii ale comunelor se exercită doar *un control de legalitate, a posteriori*, pe când asupra modului de realizare a atribuţiilor delegate de land se exercită *un control de legalitate* care include *şi un control de oportunitate*. În fapt, acţiunile de control administrativ asupra autorităţilor locale sunt rare, deoarece acţiunea acestora este prezumată de bună-credinţă şi pentru că personalul angajat este competent şi se preocupă ca actele emise să fie conforme cu legea. Controlul jurisdicţional al actelor administrative este asigurat de tribunale jurisdicţionale administrative[1].

Controlul de constituţionalitate este exercitat de Curtea Constituţională Federală. Pot face obiectul controlului de constituţionalitate atât normele adoptate de Guvern, cât şi inacţiunile acestuia care determină încălcarea drepturilor altui organ federal[2].

În **Italia**, prin art. 1 şi art. 134 din Constituţie[3] se consacră ***supremaţia Legii fundamentale asupra legilor şi a celorlalte acte***

---

[1] *L. Coman-Kund*, op. cit., p. 132-140.

[2] A se vedea Raportul naţional pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinţei Curţilor Constituţionale Europene, prezentat de Curtea Constituţională Federală, congres ce a avut loc la Bucureşti în perioada 23.05.2011-25.05.2011 (*http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/GERMANIA%20ro.pdf*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

[3] (*http://codex.just.ro/Tari/IT*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

cu putere de lege. Sunt considerate acte cu putere de lege, actele normative emise de Guvern (Consiliul de Miniştri) în baza abilitării acordate de Parlament, decretele-legi (acte normative emise de Guvern ca reacţie imediata şi necesară la anumite situaţii de urgenţă, care în 60 de zile trebuie transpuse în lege de către Parlament). Actele menţionate sunt supuse controlului de constituţionalitate exercitat de Curtea Constituţională a Republicii Italiene. Celelalte reglementări ale Guvernului italian sunt supuse *controlului de legalitate* efectuat de judecătorii instanţelor ordinare sau administrative[1].

Art. 113 al Legii fundamentale italiene instituie dreptul oricărui cetăţean de a solicita **protecţia juridică a drepturilor şi intereselor legitime împotriva tuturor actelor administraţiei publice.** Iar în art. 97 se stabileşte, de asemenea, că „serviciile publice sunt organizate potrivit legii, pentru a asigura eficienţa şi imparţialitatea administraţiei". Aşadar, pe lângă principiul legalităţii în activitatea administraţiei este consacrat în legea fundamentală şi *principiul imparţialităţii acţiunii administraţiei* şi cel *al eficienţei* acesteia, elemente esenţiale pentru realizarea ***dreptului fundamental la bună administrare.***

Constituţia **Greciei** stabileşte, de asemenea, supremaţia Legii fundamentale, ierarhia normelor juridice, puterea de reglementare conferită executivului şi garanţiile oferite de puterea judiciară în vederea respectării *principiului legalităţii*[2]. Art. 82 al Constituţiei stabileşte că Guvernul este cel care coordonează politicile publice, *cu respectarea prevederilor Constituţiei şi ale legilor ţării.* De asemenea, potrivit art. 83, *miniştrii trebuie să îşi exercite atribuţiile în limitele prevăzute de lege*[3]. În acest stat funcţionează două ordini jurisdicţionale: ordinea judiciară, ce are ca instanţă supremă Curtea

---

[1] A se vedea Raportul naţional pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinţei Curţilor Constituţionale Europene, prezentat de Curtea Constituţională a Republicii Italiene, congres ce a avut loc la Bucureşti în perioada 23.05.2011-25.05.2011 (*http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/ITALIA%20ro.pdf*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

[2] *R.-A. Lazăr*, op. cit., p. 20.

[3] Constituţia Greciei (*http://codex.just.ro/Tari/EL*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

de Casaţie şi ordinea administrativă, ce are ca instanţă supremă Consiliul de Stat. Ambele jurisdicţii au dreptul de a controla constituţionalitatea legii, iar când apar opinii diferite între cele două jurisdicţii conflictul este soluţionat de o Curte Supremă Specială[1].

Constituţia **Spaniei** prevede expres în Partea introductivă că Spania este un stat de drept, democratic şi social, care garantează *principiul legalităţii*, ierarhia normelor juridice, securitatea juridică şi interzicerea arbitrariului în activitatea autorităţilor publice.

Legea fundamentală precizează expres în art. 97 faptul că *Guvernul trebuie să acţioneze numai în conformitate cu Constituţia şi celelalte legi ale statului, iar administraţia publică, potrivit art. 103, trebuie să asigure realizarea interesului general respectând legea*[2]. Aşadar, *principiul legalităţii acţiunii administraţiei publice* este consacrat prin normele legii fundamentale, fiind considerat, ca şi în alte state europene, principiu de bază al unui stat de drept.

Tribunalul Constituţional, format din 12 magistraţi numiţi de rege la propunerea a patru instituţii fundamentale ale statului spaniol (Congresul Deputaţilor, Senatul, Guvernul şi Consiliul General al Puterii Judecătoreşti) are competenţa de a verifica conformitatea cu Constituţia a „legilor, dispoziţiilor din regulamente sau a actelor având putere de lege"[3]. Sunt incluse aici şi reglementările adoptate de Guvern în baza delegării acordate de Parlament. Se impune menţiunea că Tribunalul Constituţional Spaniol poate declara neconstituţionalitatea unui Decret-lege aprobat de Guvern nu pentru că ar avea prevederi contrare Constituţiei, ci pentru că nu existau circumstanţele care să justifice adoptarea acestuia *de urgenţă* de către puterea executivă. Spre exemplu, prin Decizia Tribunalului Constituţional nr. 68/2007 s-a declarat

---

[1] *L. Coman-Kund*, op. cit., p. 82.

[2] Constituţia Spaniei (*http://codex.just.ro/Tari/ES*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

[3] Legea organică a Tribunalului Constituţional nr. 2/1979, cu modificările ulterioare. A se vedea Raportul naţional pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinţei Curţilor Constituţionale Europene, prezentat de Tribunalul Constituţional al Spaniei (*https://www.ccr.ro/uploads/congres/SPANIA%20ro.pdf*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

neconstituţionalitatea Decretului-lege nr. 5/2002 privind unele măsuri urgente pentru reforma sistemului de protecţie în cazurile de şomaj şi ameliorarea posibilităţilor de ocupare a forţei de muncă, deoarece încălcarea Constituţiei nu rezulta din conţinutul material al prevederilor acelui act, ci din faptul că fusese aprobat de Guvern[1].

Mai trebuie menţionat faptul că Spania fiind un stat regional, Constituţia stabileşte care sunt prerogativele rezervate statului şi care sunt prerogativele regiunilor. Regiunile se bucură de o largă autonomie, ceea ce implică şi anumite competenţe legislative, pe când provinciile şi municipiile au doar competenţe administrative. La nivelul regiunii, controlul administrativ se realizează de către un organ special al Guvernului, iar la nivelul colectivităţilor teritoriale locale este numit un delegat al Guvernului. Autoritatea de control poate ataca actul apreciat ca ilegal în faţa tribunalului administrativ, fără ca acest lucru să determine suspendarea lui de drept. Controlul administrativ asupra actelor colectivităţilor teritoriale locale vizează numai legalitatea şi se realizează *a posteriori*. Controlul jurisdicţional al actelor administrative se realizează de către tribunalele administrative, distincte de instanţele judiciare de drept comun[2].

În **Marea Britanie**, conceptul de ***rule of law***, ce semnifică supremaţia dreptului, a caracterizat sistemul juridic englez după sfârşitul absolutismului regal. Acest concept, considerat ***o noţiune diferită de principiul legalităţii, şi totuşi apropiată***, stabileşte că acţiunea, atât a oamenilor politici, cât şi a funcţionarilor, trebuie să se bazeze întotdeauna pe autoritatea atribuită prin lege, dar şi faptul că *legea trebuie să fie conformă criteriilor minime de justiţie şi echitate*[3]. Aşadar, se stabileşte că guvernarea trebuie să se realizeze astfel încât să se limiteze puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice[4]. „Domnia legii" înseamnă că toate

---

[1] Idem, p. 26 din Raport.

[2] *L. Coman-Kund*, op. cit., p. 127.

[3] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 35.

[4] *R.-A. Lazăr*, op. cit., p. 22.

organele statului, dar şi fiecare cetăţean, respectă regula de drept prestabilită, considerând-o sacră[1]. Se consideră că la baza întregii activităţi sociale este legea, care se aplică unitar atât indivizilor, cât şi autorităţilor publice, şi toate reglementările juridice existente în exercitarea puterii politice alcătuiesc regimul constituţional, neexistând reguli juridice cu valoare superioară sau inferioară. Cutuma constituţională este adânc tipărită în mentalitatea poporului englez, încât acesta o percepe ca pe o regulă de guvernare codificată şi pe care o îmbină cu legea scrisă[2].

În **Franţa**, ***principiul legalităţii*** este cunoscut încă din timpul Revoluţiei, fiind opus arbitrariului regal şi constituind fundamentul dezvoltării unui drept administrativ puternic[3]. În doctrina franceză se subliniază faptul că **supunerea administraţiei dreptului** se compune de fapt din două elemente: obligaţia de conformitate cu legea şi obligaţia de a avea iniţiativă în vederea asigurării punerii în aplicare a legii[4]. Autorităţile administraţiei publice trebuie să acţioneze cu bună-credinţă, să urmărească interesul public, să urmeze proceduri corecte şi să respectele cerinţele nediscriminării şi ale proporţionalităţii[5].

Art. 5 din Constituţia Republicii Franceze[6] precizează faptul că Preşedintele statului trebuie să respecte Constituţia şi să asigure funcţionarea adecvată a autorităţilor publice. El este văzut ca un

---

[1] *Gh. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 21, apud *C. Ionescu*, Drept constituţional comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 74.

[2] *C. Ionescu*, op. cit., p. 73-77.

[3] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 35.

[4] *G. Braibant*, op. cit., p. 195 şi urm., apud *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 36.

[5] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 35.

[6] A se vedea (*http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html*) sau varianta în limba română (*http://codex.just.ro/Tari/FR*), accesate la data de 5 noiembrie 2017.

„garant al legii fundamentale"[1] şi are puteri foarte largi faţă de celelalte organisme constituţionale. În temeiul art. 16 din Constituţie, „atunci când funcţionarea adecvată a autorităţilor publice constituţionale este întreruptă, Preşedintele Republicii ia măsurile cerute de circumstanţe, după consultarea oficială a Primului Ministru, a Preşedinţilor Camerelor şi a Consiliului Constituţional".

Şi în acest stat, legislaţia trebuie să fie în concordanţă cu legea fundamentală, Consiliul Constituţional fiind învestit cu puterea de a verifica constituţionalitatea legilor organice înainte de promulgarea lor de către şeful statului, acţionând la fel şi în cazul regulamentelor celor două Camere legislative, înainte de a fi puse în aplicare. În cazul celorlalte legi, Consiliul Constituţional procedează la verificarea constituţionalităţii lor tot înainte de a fi promulgate, în urma sesizării Preşedintelui Republicii, a Primului Ministru, a Preşedinţilor celor două Camere sau a unui număr de 60 de deputaţi / senatori, în baza art. 61 din Constituţie. Dispoziţia legală declarată neconstituţională nu mai poate fi promulgată, iar deciziile Consiliului Constituţional sunt obligatorii pentru autorităţile publice, conform art. 62 din Constituţie. De asemenea, atunci când în cursul unui proces se susţine că o dispoziţie legală încalcă drepturile şi libertăţile garantate de Constituţie, Consiliul Constituţional poate fi sesizat prin intermediul Consiliului de Stat sau al Curţii de Casaţie şi se va pronunţa într-un termen prevăzut de legea organică, conform art. 61-1 din Legea fundamentală.

În ceea ce priveşte protecţia cetăţenilor împotriva abuzurilor comise prin presupuse acte ilegale ale autorităţilor administrative, aceasta se realizează prin intermediul tribunalelor administrative, a curţilor de apel administrative şi a Consiliului de Stat, care are atât rolul de organ consultativ al Guvernului, cât şi de organ suprem al jurisdicţiei administrative[2].

În doctrina românească[3], ca şi în cea franceză[4] se afirmă de altfel, că **principiul legalităţii activităţii administraţiei publice**

---

[1] *C. Ionescu*, op. cit., p. 364.

[2] *I. Riciu*, op. cit., p. 55-56.

[3] *V. Bara*, Despre principiul legalităţii în activitatea administraţiei publice, în RTSA nr. 1(4)/2000, p. 233-235.

[4] *G. Peiser*, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1994, p. 30.

presupune trei tipuri principale de restricţii, şi anume: *respectarea ierarhiei normelor juridice, limitarea libertăţii de acţiune sau abţinere şi limitarea dreptului de apreciere* (puterea discreţionară) *conferit acestor autorităţi.*

În România, în ceea ce priveşte *respectarea ierarhiei normelor juridice*, principiul legalităţii impune ca actele normative să fie elaborate ţinându-se cont de poziţia în sistemul de drept a autorităţii publice care le emite. Drept urmare, actele cu caracter normativ elaborate şi adoptate de autorităţile administraţiei publice în vederea executării sau organizării executării legii trebuie să respecte atât litera, cât şi spiritul legii sau a actului normativ aprobat de autoritatea administrativă de nivel superior. Această regulă îşi are rădăcinile în prevederile alin. (5) al art. 1 din Constituţie, care stabileşte că: „În România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie". Iar prevederile constituţionale sunt completate de cele ale **Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**, republicată[1], care instituie principiul ierarhiei actelor normative. Conform acestei legi, actele normative se elaborează în funcţie de ierarhia lor, de categoria acestora şi de autoritatea publică competentă să le adopte. Art. 4 din lege stabileşte că „**actele normative date în executarea legilor, ordonanţelor sau hotărârilor de Guvern se emit în limitele şi potrivit normelor care le ordonă**". De asemenea, actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislaţiei, deci „trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de acelaşi nivel, cu care se află în conexiune, nu poate depăşi limitele competenţei instituite prin actul de nivel superior pe baza căruia este întocmit şi nici nu poate contraveni principiilor şi dispoziţiilor acestuia; trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare şi cu tratatele internaţionale la care România este parte", conform art. 11 din lege.

Pe de altă parte, **Guvernul**, care este autoritatea publică a puterii executive ce asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice, se

[1] M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

organizează şi funcţionează „**în conformitate cu prevederile legale, asigură urmărirea şi controlul aplicării şi respectării reglementărilor legale** de către instituţiile şi organismele care îşi desfăşoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea sa"[1].

Dar nu trebuie să uităm să menţionăm faptul că şi actele administrative individuale trebuie să fie, la rândul lor, în conformitate cu legea şi cu celelalte acte normative aplicabile în domeniu, indiferent de la ce autoritate a administraţiei publice emană, tocmai pentru ca principiul legalităţii acţiunii administraţiei publice să fie respectat.

În ceea ce priveşte *limitarea libertăţii de acţiune sau abţinere*, se consideră că atunci când actele normative de nivel superior prescriu intervenţia autorităţilor publice, inacţiunea acestora este o ilegalitate; de asemenea, autorităţile publice trebuie să acţioneze în limitele atribuţiilor şi conform competenţei legale, depăşirea acestor limite putând fi considerată o ilegalitate.

În legătură cu *inacţiunea autorităţilor administraţiei publice în situaţia în care legea prevede ca acestea să acţioneze într-un anumit mod*, se pot face discuţii, spre exemplu, asupra obligaţiei de asigurare a transparenţei activităţii administraţiei publice. Astfel, deşi Legea nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică, republicată, stabileşte în art. 2 câteva principii de bază pentru asigurarea transparenţei activităţii administraţiei publice (*informarea în prealabil*, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează sa fie dezbătute de autorităţile administraţiei publice centrale şi locale, precum şi asupra proiectelor de acte normative, *consultarea cetăţenilor şi a asociaţiilor legal constituite*, la iniţiativa autorităţilor publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, *participarea activă a cetăţenilor* la luarea deciziilor administrative şi în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative) **se constată, în practică, faptul că această obligaţie a autorităţilor administraţiei publice este deseori ignorată.** Spre exemplu, cetăţenii au cu greu acces la şedinţele consiliilor locale / judeţene, deşi legea

[1] Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor (M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001).

stabileşte că acestea sunt publice. De asemenea, rezultatele dezbaterilor şi minutele şedinţelor nu sunt făcute publice, aşa cum prevede legea. Acest subiect va fi abordat în cadrul unei subsecţiunii distincte a lucrării.

Trebuie menţionat că orice persoană nemulţumită de modul în care administraţia publică îşi realizează obligaţiile impuse de lege se poate adresa ori organului ierarhic superior ori instanţei judecătoreşti pentru a obliga administraţia publică să intre în legalitate şi normalitate. Iar acest lucru presupune risipirea de resurse importante, deşi ar fi mult mai eficient să se facă ***toate demersurile*** pentru ca prevederile legale să fie respectate.

În ceea ce priveşte *limitarea dreptului de apreciere*, se recunoaşte autorităţilor publice o libertate de acţiune dictată de necesitatea adaptării măsurilor administrative la evoluţia vieţii sociale, însă cu respectarea limitelor stabilite de lege, pentru că numai legea lasă mai multe sau mai puţine elemente ale deciziei la libera apreciere a administraţiei[1].

Acţionând discreţionar, administraţia nu acţionează ilegal, pentru că libertatea sa rezultă din dispoziţiile legale care nu-i impun nimic sub acel aspect. De altfel, art. 2 alin. (1) din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată, prevede că „administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se organizează şi funcţionează în temeiul principiilor ***descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice***, eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale, ***legalităţii*** şi al consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit". Iar prin ***autonomie locală*** se înţelege „dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii". Mai mult, „autonomia locală este numai administrativă şi financiară, fiind exercitată pe baza şi în limitele prevăzute de lege" şi „priveşte organizarea, funcţionarea, competenţele şi atribuţiile, precum şi gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparţin comunei,

[1] *D. Apostol Tofan*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, op. cit., 1999, p. 43-44.

oraşului, municipiului sau judeţului, după caz", potrivit art. 4 din aceeaşi lege.

Dreptul administrativ românesc este, aşadar, dominat de ***principiul legalităţii***, aşa cum se şi prevede în art. 1 alin. (3) din Constituţia României. Afirmarea „statului de drept" din primul articol al Legii fundamentale semnifică „subordonarea tuturor autorităţilor publice faţă de lege şi faptul că principiul legalităţii constituie unul din pilonii de bază ai sistemului juridic românesc"[1].

Statul de drept s-a impus în istoria societăţii atunci când s-a considerat că şi guvernanţii trebuie să se supună unor reguli juridice. **Domnia legii** este sintagma care implică subordonarea statului faţă de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze eventualele tendinţe abuzive ale structurilor statale. Statul de drept asigură supremaţia Constituţiei, corelarea legilor şi a celorlalte acte normative cu aceasta, existenţa regimului de separaţie a puterilor publice, care trebuie să acţioneze în limitele legii. Statul de drept este mai mult decât principiul legalităţii, deoarece implică constituirea unui sistem de garanţii care să asigure reala încadrare a autorităţilor publice în coordonatele dreptului. Dar nu se poate vorbi de un stat de drept decât dacă **domnia dreptului** este evidentă, principiul legalităţii fiind respectat, iar echilibrul, colaborarea şi controlul reciproc al puterilor publice sunt respectate[2].

Autorităţile administraţiei publice trebuie, aşadar, să respecte atât prevederile Constituţiei, cât şi prevederile celorlalte acte normative adoptate, fie că este vorba de lege ca act al Parlamentului, fie că e vorba de actele administrative normative adoptate / emise de către autorităţile administrative ierarhic superioare.

În doctrina de specialitate se trage însă un semnal de alarmă privind apariţia unor disfuncţii grave în sistemul juridic românesc, în prezent asistând la o *deconstituţionalizare a democraţiei*, încălcarea sau denaturarea prevederilor constituţionale de către

---

[1] *C.C. Manda*, Controlul administrativ în spaţiul juridic european, op. cit., 2005, p. 105.

[2] *I. Muraru*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 7-9.

autoritățile publice fiind constatate din ce în ce mai des. Opiniei publice i se induce ideea că normele constituționale sunt redactate defectuos, că nu acoperă toate situațiile ce pot să apară în societate și că se impune schimbarea legislației ori de câte ori sistemul social se confruntă cu o problemă funcțională. Drept urmare, cetățeanul nu mai poate înțelege mecanismele sociale care ar trebui să-l protejeze de abuzurile puterii. Se prefigurează astfel o societate care „reface totalitarismul prin alte mijloace și îi dă un alt chip, dar care îi păstrează esența: transformarea ființei umane într-un obiect pe care puterea îl manevrează, chiar îl creează"[1].

Drept urmare, achiesăm la concluzia exprimată de un reputat profesor de drept constituțional, în sensul că *„o revedere a textelor constituționale poate fi realizată oricând se remarcă o reală necesitate de corelare între realitatea socială și cea normativă, cu condiția ca ea să fie făcută în mod înțelept"*[2].

Ca funcționar public și cadru didactic fiind în permanență interesată de modul în care administrația publică își realizează scopul de satisfacere a interesului public sau a binelui general, am constatat de-a lungul timpului că schimbarea legislației în funcție de interesul politic și nu de cel general a determinat și mai multă confuzie în mintea cetățeanului, dar și o nouă modificare legislativă în momentul în care puterea politică a fost preluată de altcineva. Există astfel acte normative modificate de zeci de ori sau adoptate în regim de urgență, prin asumarea răspunderii Guvernului, fără a fi suficient analizate și discutate de către specialiștii din domeniul în cauză, care oricum vor fi din nou modificate atunci când interesul politic o va cere. Acest lucru duce la o neîncredere și un dezinteres din ce în ce mai mare din partea cetățenilor.

Un exemplu actual de situație în care prevederile constituționale au fost ignorate de către instituția care ar trebui să fie prima

---

[1] *D.C. Dănișor*, Democrația deconstituționalizată, Ed. Universitaria/ Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 9-10.

[2] *E.S. Tănăsescu*, în studiul *Societatea românească în fața unei noi provocări*, autori *C. Gilia* și *A. Țuțuianu*, în Revista Reflecții academice, vol. 2, nr. 1 din iunie 2013, p. 5-10 (*http://cexa.eu/publicatii/revista-reflectii-academice*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

interesată de respectarea prevederilor constituţionale, Parlamentul României, este cel al neconstituţionalităţii art. 24 alin. (4) din **Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor**, republicată[1], care stabileşte astfel: „Camera hotărăşte asupra cererii (*n.a.*: de reţinere, arestare sau percheziţie a deputatului ori a senatorului) **cu votul secret al majorităţii membrilor săi.** Hotărârea Camerei se comunică de îndată ministrului justiţiei şi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, în termen de 3 zile. Data comunicării către ministrul justiţiei este data intrării în vigoare a hotărârii". Pe de altă parte, Constituţia României stabileşte în art. 76 alin. (2) că: „Legile ordinare şi hotărârile se adoptă cu **votul majorităţii membrilor prezenţi din fiecare Cameră**". De altfel, prin Decizia nr. 341 din 6 mai 2015[2] Curtea Constituţională a admis „sesizarea de neconstituţionalitate şi a constatat că Hotărârea Senatului nr. 32 din 25 martie 2015 prin care Senatul a constatat că nu au fost întrunite condiţiile cerute de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor şi de art. 173 din Regulamentul Senatului, pentru a încuviinţa reţinerea şi arestarea preventivă a domnului senator Şova Dan-Coman, este neconstituţională, întrucât a fost adoptată în temeiul unor dispoziţii legale şi regulamentare care contraveneau prevederilor art. 76 alin. (2) din Constituţie".

Pentru a înlătura neconstituţionalitatea dispoziţiilor menţionate mai sus, la data de 23 aprilie 2015, Parlamentul a adoptat Legea nr. 90/2015 pentru modificarea art. 24 alin. (4) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor[3], noul text de lege având următorul conţinut: *„(4) Camera hotărăşte asupra cererii cu votul secret al majorităţii membrilor prezenţi, în condiţiile respectării prevederilor art. 76 din Constituţia României, republicată (...)"*.

Aşadar, din păcate, doar sub presiunea emiterii unei decizii de declarare a neconstituţionalităţii acestor prevederi ale legii de către

---

[1] M.Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016. Această lege a mai fost modificată de 4 ori în anul 2017.

[2] M.Of. nr. 344 din 19 mai 2015.

[3] M.Of. nr. 280 din 27 aprilie 2015.

Curtea Constituţională s-a realizat modificarea actului normativ pentru a se respecta prevederile constituţionale, deşi, în epoca contemporană, ***principiul legalităţii*** a devenit un principiu fundamental al tuturor sistemelor de drept, constând în respectarea întocmai a legii de către destinatarii ei: cetăţenii şi statul. În statele Europei Occidentale, care au o îndelungată tradiţie democratică, **respectarea legii nu este numai un principiu de drept, ci şi o puternică trăsătură a conduitei sociale**[1].

Un alt element esenţial al „administraţiei prin lege" este considerat **„principiul corectitudinii procedurale"**[2], care presupune proceduri de aplicare a legii în mod clar şi imparţial, respectul acordat cetăţenilor şi protecţia demnităţii acestora. De altfel, codurile de bună conduită administrativă cuprind reglementări distincte privind procedura de elaborare a actelor administrative, de luare a deciziei administrative, de consultare a persoanelor interesate, pentru asigurarea respectării drepturilor fundamentale ale cetăţenilor. Însă aplicarea concretă a prevederilor acestor coduri se poate îmbunătăţi, în sensul creării unor canale de comunicare între autorităţile administraţiei publice şi cetăţeni, pentru asigurarea unei adevărate transparenţe a activităţii administraţiei publice.

Pe plan european asistăm la încercări de codificare atât a procedurilor administrative, cât şi cu privire la justiţia administrativă. Regăsim, astfel, principiul legalităţii în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, prin inserarea ***dreptului la buna administrare***, ce reprezintă un pas înainte în recunoaşterea necesităţii unei activităţi de administrare ce asigură respectarea drepturilor şi intereselor legitime ale cetăţenilor[3].

Pentru ca acest principiu să se consolideze sunt necesare reguli clare şi coerente care să guverneze acţiunea autorităţilor publice, dar care să permită şi o anumită flexibilitate a administraţiei publice, care trebuie să poată interveni în acele situaţii care nu pot

---

[1] *C. Ionescu*, op. cit., p. 36.

[2] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 35.

[3] *R.-A. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat, op. cit., 2004, p. 31.

fi surprinse prin reglementările legale. În aceste situaţii neprevăzute se poate aprecia cu adevărat măiestria legiuitorului, dar şi a resurselor umane ce alcătuiesc administraţia publică, care ar trebui să fie instruite atât din punct de vedere al legislaţiei, cât şi în ceea ce priveşte existenţa şi utilitatea principiilor generale ale dreptului dintr-un stat, principii ce pot fi aplicate acolo unde legea nu prevede expres, în vederea apărării şi realizării interesului public.

Un exemplu recent de **proastă administrare** îl constituie modul de gestionare al organizării alegerilor prezidenţiale din noiembrie 2014. Deşi încă din primul tur de scrutin s-a constatat că numărul secţiilor de votare şi personalul disponibil era insuficient, Guvernul nu a luat măsuri pentru ca aceste probleme evidente să fie rezolvate în timp util, ceea ce a determinat o reacţie de protest de amploare a cetăţenilor români, manifestată printr-un vot masiv de respingere al candidatului partidului ce se află la guvernare la acel moment. Au fost invocate motive care la o analiză atentă nu puteau fi susţinute luând în considerare activitatea anterioară a Guvernului. Astfel, mărirea numărului de secţii de votare din străinătate ar fi putut fi realizată printr-o ordonanţă de urgenţă a Guvernului, fiind complet justificată celeritatea cu care trebuia luată acea măsură. Dar, deşi în alte situaţii mai puţin urgente s-au putut modifica legi organice prin ordonanţe de urgenţă, în acest caz, guvernanţii au decis că ar fi ilegal să decidă suplimentarea secţiilor de vot din străinătate, deşi acest lucru nu ar fi modificat sistemul electoral, ci doar ar fi creat condiţii pentru ca un drept fundamental al cetăţeanului român să poată fi exercitat corespunzător – dreptul la vot. Inflexibilitatea de care a dat dovadă Guvernul a determinat o reacţie puternică de răspuns a cetăţenilor români, aceştia votând tocmai în scopul de a sancţiona inabilitatea Guvernului de a găsi soluţii la o situaţie urgentă şi extrem de importantă la acel moment.

Tot în Constituţie este subliniată încă o dată, preeminenţa legii în reglementarea relaţiilor sociale, art. 16 alin. (2) stabilind că **„nimeni nu este mai presus de lege"**. Totuşi, aşa cum am constatat, însăşi instituţia care ar trebui să aibă ca principal scop, respectarea prevederilor constituţionale şi adoptarea unor legi care să întărească această idee a egalităţii tuturor categoriilor de

persoane în faţa legii creează situaţii în care favorizează anumite categorii de persoane faţă de larga masă a populaţiei. Încercările repetate de a modifica legile pentru a crea avantaje şi beneficii oamenilor politici şi pentru a-i feri de prevederile actuale în ceea ce priveşte conflictul de interese decredibilizează enorm instituţia legiuitoare şi scade şi mai mult încrederea oamenilor în această prevedere deosebit de importantă a Constituţiei: **„nimeni nu este mai presus de lege"**.

În doctrina juridică românească, unii autori consideră că în cadrul controlului judecătoresc se poate verifica doar legalitatea actelor administrative, oportunitatea putând fi analizată doar în cadrul controlului administrativ[1]. Însă un reputat autor de drept public aprecia că judecătorul de contencios administrativ are dreptul, în lumina noilor tendinţe ale doctrinei europene, de a verifica dacă administraţia publică nu a acţionat abuziv, contrar interesului public, analizând şi oportunitatea acţiunii administrative[2]. Şi în doctrina actuală se consideră că realizarea obiectivelor fundamentale ale statului de drept impune „instituirea unui control jurisdicţionalizat de legalitate şi oportunitate al activităţii prin care se exercită puterea executivă"[3].

Având în vedere exemplele recente de proastă administrare şi de corupţie existente în societatea românească, unde s-a constatat efectiv că autorităţile administraţiei publice cu drept de control ierarhic nu au reacţionat în sensul indicării lipsei de oportunitate pentru efectuarea unor cheltuieli inutile, se consideră că instanţele judecătoreşti pot interveni pentru restabilirea legalităţii acţiunii administrative atunci când constată că s-a acţionat cu exces de putere. Lipsa oportunităţii este stabilită de judecători prin raportare la scopul legii şi conduce la **excesul de putere** definit de Legea

---

[1] *I. Iovănaş*, Dreptul administrativ şi elemente ale ştiinţei administraţiei, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, p. 51; *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 156.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 48-51.

[3] *I. Rîciu*, op. cit., p. 132.

contenciosului administrativ nr. 554/2004, astfel: „exercitarea dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor competenţei prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor". Şi cum prin *scopul legii* înţelegem *respectarea interesului public ocrotit de lege* (sau *limita legală a dreptului de apreciere*), putem afirma că „oportunitatea vizează momentul, locul şi condiţiile, mijloacele, durata, calitatea vieţii şi interesul public"[1].

Cu titlul de exemplu de proastă administrare urmare a lipsei de oportunitate a acţiunii administraţiei publice putem aminti celebrele borduri care sunt schimbate, atât în Bucureşti, cât şi în alte oraşe ale ţării, atunci când conducătorii administraţiei publice locale consideră că o anumită societate comercială trebuie să fie beneficiara unor fonduri de la bugetul local, fără ca acea lucrare publică să fie şi necesară. Şi cum schimbarea bordurilor care nu sunt deteriorate nu este o ilegalitate, ci este doar o activitate inoportună, nicio instanţă judecătorească nu a sancţionat, în cadrul unui proces, această procedură devenită clasică pentru cheltuirea inutilă a unor bani publici. Singura modalitate prin care s-ar fi putut acţiona ar fi fost intervenţia rapidă şi puternică a societăţii civile care să tragă un semnal de alarmă privitor la nevoile într-adevăr urgente ale comunităţii. Dar, din păcate, nici la nivelul societăţii civile nu există suficienţi lideri de opinie care să poată activa reacţia oamenilor din comunitate, deoarece, de multe ori, cei care îşi asumă acest rol de iniţiatori de proteste ale societăţii civile au în spate un istoric mai mult sau mai puţin curat din punct de vedere moral, ceea ce îi împiedică pe mulţi membri ai comunităţii să se alăture chiar şi acelor lideri. Soluţia ar putea fi încurajarea la nivel de comunitate locală de creare a mai multor grupuri de persoane care, unite de aceleaşi interese pentru dezvoltarea mediului în care trăiesc, să reacţioneze prompt la acţiunile administraţiei publice şi să ia atitudine atunci când este cazul. Aceste grupuri de iniţiativă ar putea fi create chiar la nivelul organizaţiilor non-guvernamentale studenţeşti, aici putându-se regăsi persoane care au şi

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, 2005, op. cit., p. 51.

cunoştinţe teoretice, dar şi abilităţi şi instrumente informatice care să permită diseminarea informaţiei în cel mai scurt timp.

Creşterea gradului de participare a cetăţenilor la viaţa publică a comunităţii poate fi un instrument de control al bunei administrări în orice stat şi de realizare a unui echilibru între interesele publice reale şi voinţa politică exprimată la un moment dat de către reprezentanţii puterii politice. Din fericire, în ultima perioadă se pare că spiritul civic şi implicarea cetăţenilor în viaţa publică au crescut, existând numeroase situaţii în care aceştia au luat atitudine în legătură cu modul în care autorităţile administraţiei publice au interpretat şi apărat interesul public. Iar faptul că, cetăţenii şi-au arătat interesul şi implicarea în administrarea treburilor publice, a determinat şi o atenţie mai mare din partea administraţiei publice în alegerea modalităţilor prin care se realizează interesul public. Un exemplu potrivit este cel al cetăţenilor din com. Pungeşti, jud. Vaslui, care prin atitudine şi implicare au arătat că interesul public trebuie să ţină cont de punctele de vedere exprimate de membrii colectivităţii locale respective. Reacţia cetăţenilor a determinat verificarea legalităţii actelor administrative prin care primarul din comună a intrat în posesia terenului pe care s-a realizat explorarea gazelor de şist, dar şi decizia anumitor consilii locale din judeţul Vaslui de a organiza referendumuri pentru a afla opinia cetăţenilor din comunităţile lor privind interesul de a explora în acel teritoriu, gazele de şist. Deşi aceste hotărâri ale consiliilor locale au fost atacate de prefectul judeţului Vaslui în contencios administrativ şi o parte au fost anulate prin deciziile instanţelor judecătoreşti, prezintă importanţă modul prin care cetăţenii unui judeţ extrem de sărac au reuşit să se mobilizeze şi să-şi facă auzite opiniile, inclusiv la nivel internaţional.

Un alt exemplu pozitiv de reacţie a societăţii civile pentru apărarea interesului public în faţa acţiunii autorităţilor administraţiei publice îl constituie dezbaterile publice legate de intervenţiile de pe malul Someşului, la Cluj, prin care s-a obţinut modificarea proiectului iniţial prin crearea unei piste pentru biciclişti şi acordarea unei atenţii sporite în ceea ce priveşte tăierea copacilor de pe malul râului, astfel încât impactul asupra mediului să fie diminuat. Deşi discuţiile şi lucrările nu sunt terminate, se poate

afirma că, cetăţenii Clujului şi-au exprimat suficient de clar opinia faţă de acţiunea administraţiei publice, iar autorităţile publice locale au fost nevoite să ţină cont de această opinie[1].

Un alt exemplu de proastă administrare ar putea fi decizia de a înfiinţa parcuri în câmp, la marginea comunităţilor rurale sau construirea unor stadioane supradimensionate faţă de numărul de locuitori tineri din anumite comunităţi locale. Şi în aceste cazuri, momentul, locul şi interesul public nu au fost luate în considerare, deşi cu sumele cheltuite inutil se puteau realiza alte obiective de interes public, cum ar fi centre de zi pentru copiii cu părinţii plecaţi în străinătate sau aziluri pentru bătrânii comunei care au rămas singuri şi nu se mai pot îngriji adecvat.

Prin legalitatea acţiunii administraţiei publice înţelegem respectarea reglementărilor legale la emiterea / adoptarea actelor administrative individuale / normative, dar şi recunoaşterea posibilităţii administraţilor de a se adresa instanţelor judecătoreşti dacă se consideră lezaţi prin emiterea / adoptarea unui act administrativ pe care îl consideră nelegal. Acest *principiu al legalităţii activităţii administraţiei publice* este considerat în doctrina administrativă europeană ca un principiu care trebuie să garanteze libertatea de acţiune a cetăţenilor împotriva excesului de putere al executivului[2], deoarece este recunoscut faptul că de multe ori, accesul la guvernare determină schimbări ale comportamentului oamenilor politici, aceştia „uitând" foarte repede că de fapt opţiunea electoratului s-a manifestat tocmai în sensul sancţionării prin vot a comportamentului abuziv al oamenilor politici aflaţi la guvernare anterior. Iar dacă în activitatea administraţiei nu regăsim respectul faţă de lege, echitate, egalitate, proporţionalitate şi transparenţă, posibilitatea de săvârşire a unui abuz creşte. Şi cetăţenii trebuie să

---

[1] *M. Goţiu*, Bătălia pentru Someş. Boc: Proiectul se face dar cu pistă de biciclete şi pietonală în loc de bandă suplimentară auto, în (*romaniacurata.ro*) postat la data de 15 octombrie 2015, (*http://www.romaniacurata.ro/batalia-pentru-somes-boc-proiectul-se-face-dar-cu-pista-de-biciclete-si-pietonala-in-loc-de-banda-suplimentara-auto*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

[2] *J. Schwarze*, op. cit., 1994, vol. I, p. 219, apud *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 35.

aibă posibilitatea de a solicita recunoaşterea dreptului şi recuperarea prejudiciului prin intermediul celeilalte puteri a statului, puterea judecătorească.

§2. Egalitatea în acţiunea administraţiei publice

Egalitatea este un principiu fundamental al dreptului, alături de libertate, asigurarea bazelor legale de funcţionare a statului, responsabilitate, echitate şi justiţie. Nu putem concepe existenţa statului de drept fără a recunoaşte importanţa acestor prescripţii directoare care determină structura şi dezvoltarea sistemului de drept[1].

Prin *egalitate* înţelegem echilibru, tratament egal, interzicerea discriminării şi a arbitrariului. O noţiune complexă şi greu de determinat, ce nu poate fi definită şi nici încadrată strict în tipare. Egalitatea este considerată „un mijloc de a garanta drepturile şi libertăţile de care dispun cetăţenii"[2], dar şi un „drept fundamental (...) şi un principiu al drepturilor fundamentale"[3].

Dreptul fundamental la egalitate îl regăsim în numeroase documente adoptate la nivel internaţional. Astfel, art. 1 al Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului[4], stabileşte că: „Toate fiinţele umane se nasc libere şi **egale în demnitate şi în drepturi**. Ele sunt înzestrate cu raţiune şi conştiinţă şi trebuie să se comporte unele faţă de celelalte în spiritul fraternităţii". Art. 2 al acestui document stabileşte că: „(1) **Fiecare se poate prevala de toate drepturile şi de toate libertăţile** proclamate în prezenta Declaraţie, **fără nicio**

---

[1] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, op. cit., 2014, p. 95-108.

[2] *G. Pellissier*, Le principe d'égalité en droit public, L.G.D.J., Paris, 1997, apud *E.S. Tănăsescu*, Principiul egalităţii în dreptul românesc, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 8.

[3] *E.S. Tănăsescu*, op. cit., p. 14. A se vedea şi *O. Manolache*, Drept comunitar, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 35-38.

[4] Adoptată şi proclamată de Adunarea Generală a Organizaţiei Naţiunilor Unite (ONU) prin Rezoluţia 217 A (III) din 10 decembrie 1948. România a semnat Declaraţia la 14 decembrie 1955 când prin Rec. 955 (X) a Adunării Generale a Organizaţiei Naţiunilor Unite, a fost admisă în rândurile statelor membre ale NATO.

deosebire, în special de rasă, de culoare, de sex, de limbă, de religie, de opinie politică sau de orice altă opinie, de origine națională sau socială, de avere, de naștere sau decurgând din orice altă situație".

Ulterior, acest drept se va regăsi în Convenția pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale[1], cunoscută și sub denumirea de Convenția europeană a drepturilor omului, adoptată de Consiliul Europei. Art. 14 al Convenției europene stabilește că „exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație".

Se evidențiază astfel criteriile de nediscriminare identificabile la acel moment al istoriei, dar și faptul că acele criterii pot fi ulterior completate dacă situația socială impune acest lucru, lucru care s-a și întâmplat, doctrina și jurisprudența europeană propunând și alte criterii, cum ar fi vârsta, orientarea sexuală etc.

Art. 2 al Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE) stabilește, de asemenea, că: „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, **egalității**, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, **nediscriminare**, toleranță, justiție, solidaritate și **egalitate între femei și bărbați**". Art. 9 completează prevederile art. 2 astfel: „În toate activitățile sale, Uniunea respectă **principiul egalității cetățenilor săi**, care beneficiază de o atenție egală din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor sale".

Art. 8 al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevede că „în toate acțiunile sale, Uniunea urmărește să elimine inegalitățile și **să promoveze egalitatea între bărbați și femei**", iar art. 10 că „în definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor sale, Uniunea caută **să combată orice discriminare** pe motive de sex, rasă sau origine etnică, religie sau con-

[1] Semnată la Roma în 1950 și intrată în vigoare în 1953.

vingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală". Aceste prevederi sunt întărite de prevederile art. 18 şi 19 din Tratat, conform cărora este interzisă orice discriminare bazată pe motiv de cetăţenie sau naţionalitate, iar Consiliul poate lua măsurile necesare în vederea combaterii oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală.

Observăm că în textul Tratatelor Uniunii Europene sunt menţionate şi alte criterii ale nediscriminării, cum ar fi vârsta şi orientarea sexuală, ceea ce demonstrează, încă o dată, viziunea şi măiestria oamenilor politici care au colaborat la elaborarea documentelor internaţionale amintite mai sus, conştienţi că societatea evoluează şi că inerent, apar schimbări la nivel european, atât de ordin juridic cât şi de ordin social.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (CDFUE) reafirmă drepturile care rezultă în principal din tradiţiile constituţionale şi din obligaţiile internaţionale comune statelor membre, din Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, din Cartele sociale adoptate de Uniune şi de către Consiliul Europei, precum şi din jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene şi a Curţii Europene a Drepturilor Omului. Titlul III al acestui document este intitulat *„Egalitatea"* şi găzduieşte 7 articole privind egalitatea în faţa legii şi egalitatea de tratament pentru toate persoanele care se află sub jurisdicţia Uniunii, astfel: art. 20 egalitatea în faţa legii; art. 21 nediscriminarea; art. 22 diversitatea culturală, religioasă şi lingvistică; art. 23 egalitatea între femei şi bărbaţi; art. 24 drepturile copilului; art. 25 drepturile persoanelor în vârstă; art. 26 integrarea persoanelor cu handicap.

Art. 21 enumeră următoarele **criterii de nediscriminare:** sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, *caracteristicile genetice*, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, *apartenenţa la o minoritate naţională*, averea, naşterea, *un handicap*, vârsta sau orientarea sexuală. Sunt menţionate în acest text încă **3 criterii de nediscriminare** care în documentele anterioare nu erau precizate: *caracteristicile genetice, apartenenţa la o minoritate naţională, handicapul.* Se observă, aşadar, o evoluţie a

legislaţiei europene, care trebuie să ţină mereu cont de modificările apărute în conştiinţa colectivă europeană. Iar evoluţia legislaţiei europene va influenţa la rândul ei legislaţia statelor europene, care trebuie să se adapteze la rândul lor noilor standarde europene.

După cum se observă, *principiul egalităţii* apare reglementat în aceste documente fie sub forma unor drepturi fundamentale – **„egalitate în demnitate şi în drepturi"**, **„egalitate între bărbaţi şi femei"**, **„egalitatea în faţa legii"** etc., fie sub forma unor expresii privind interzicerea discriminării pe diverse criterii – sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, *caracteristicile genetice*, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, *apartenenţa la o minoritate naţională*, averea, naşterea, *un handicap*, vârsta sau orientarea sexuală etc.

Egalitatea a fost şi este în continuare considerată valoare fundamentală în statele democratice şi stă la baza acţiunii administraţiei publice din orice ţară, chiar dacă nu întotdeauna regăsim cuvântul „egalitate" folosit expres în actele normative.

***Principiul egalităţii* aplicabil administraţiei publice presupune ca aceasta să trateze la fel toate persoanele care se află în aceeaşi situaţie, fără discriminare, iar orice tratament diferenţiat să fie obiectiv şi temeinic justificat.**

Egalitatea a parcurs de-a lungul timpului un drum anevoios de la inegalitate la egalitate şi, în prezent, la discriminarea pozitivă. Astfel, *egalitatea* nu se mai defineşte numai prin raportare la noţiunea de discriminare, ci prin raportare la noţiunea complementară de ***diferenţă***, pe care ajunge să o înglobeze; *„egalitatea nu mai este sinonimă cu uniformitatea, ci se apropie mai degrabă de proporţionalitate.* Diversitatea situaţiilor concrete trebuie să fie reflectată în norma juridică ce trebuie să se adapteze diferitelor circumstanţe"[1].

Regăsim acest parcurs al transformării şi adaptării noţiunii de egalitate la condiţiile actuale din cadrul Uniunii Europene urmărind şi soluţiile date de Curtea de Justiţie a Uniunii Europene de-a lungul timpului. Jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Comunităţii Europene (CJCE), devenită ulterior Curtea de Justiţie a Uniunii

[1] *E.S. Tănăsescu*, op. cit., p. 34.

Europene (CJUE), a scos în evidenţă valenţe noi ale *principiului egalităţii*, influenţând evoluţia reglementărilor comunitare în domeniu[1].

După ani de interpretări oferite de Curtea de Justiţie, se poate afirma că *principiul egalităţii este un principiu fundamental al dreptului comunitar, a cărui aplicare trebuie garantată.* Conţinutul acestui principiu s-a conturat şi diversificat de-a lungul timpului, odată cu evoluţia societăţii europene. Iar legislaţia europeană s-a îmbogăţit constant de-a lungul timpului cu o serie de acte normative care vin să completeze tratatele Uniunii Europene în domeniul extraordinar de important pe care îl reprezintă drepturile fundamentale şi principiile de drept aplicabile pe teritoriul Uniunii.

Astfel, în anul 2000 a fost aprobată **Directiva 2000/43/CE din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalităţii de tratament între persoane, fără deosebire de origine rasială sau etnică**[2], care asigură deja protecţia împotriva unor asemenea discriminări în domeniul încadrării în muncă şi al ocupării forţei de muncă şi **Directiva 2000/78/CE din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalităţii de tratament în ceea ce priveşte încadrarea în muncă şi ocuparea forţei de muncă**[3].

Acestea au ca obiectiv stabilirea unui cadru general de combatere a discriminării pe motive de apartenenţă religioasă sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, în ceea ce priveşte încadrarea în muncă şi ocuparea forţei de muncă, în vederea punerii în aplicare, în statele membre, a *principiului egalităţii de tratament.*

Directiva 2000/78/CE din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalităţii de tratament în ceea ce priveşte încadrarea în muncă şi ocuparea forţei de muncă ne

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

---

[1] A se vedea *T. Ştefan*, Principiul nediscriminării în dreptul comunitar: impactul asupra ordinii juridice naţionale, în Revista Themis nr. 4/2005, p. 3; *E. Ignătoiu-Sora*, Egalitate şi nondiscriminare în jurisprudenţa Curţii Europene de Justiţie, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1-2, dar şi jurisprudenţa CJUE.

[2] JO L nr. 180 din 19 iulie 2000.

[3] JO L nr. 303 din 2 decembrie 2000.

oferă în art. 2 o **definiţie a principiului egalităţii şi o detaliere a conceptului de discriminare în domeniul muncii,** având în vedere faptul că s-au constatat numeroase cazuri de discriminare în momentul angajării / concedierii, chiar la nivelul instituţiilor Uniunii. Astfel, „prin ***principiul egalităţii de tratament*** (în domeniul muncii – *n.n.*) se înţelege ***absenţa oricărei discriminări directe sau indirecte*** (...) bazate pe motive de apartenenţă religioasă sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală". O **discriminare directă** se produce atunci când „o persoană este tratată într-un mod mai puţin favorabil decât este, a fost sau va fi tratată într-o situaţie asemănătoare o altă persoană, pe baza unuia dintre motivele menţionate", iar **o discriminare indirectă** se produce atunci când „o dispoziţie, un criteriu sau o practică aparent neutră poate avea drept consecinţă un dezavantaj special pentru persoane de o anumită religie sau cu anumite convingeri, cu un anumit handicap, de o anumită vârstă sau de o anumită orientare sexuală, în raport cu altă persoană, cu excepţia cazului în care:

(i) această dispoziţie, *acest criteriu sau această practică este* ***obiectiv justificată de un obiectiv legitim,*** *iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv nu sunt adecvate şi necesare* sau

(ii) în cazul persoanelor cu un anumit handicap, angajatorul sau oricare persoană sau organizaţie care intră sub incidenţa prezentei directive, are obligaţia, în temeiul legislaţiei naţionale, să ia măsuri adecvate (...) cu scopul de a elimina dezavantajele care rezultă din această dispoziţie, acest criteriu sau această practică".

Fără a aduce atingere art. 2 alin. (1) şi (2), statele membre pot să prevadă că „**un tratament diferenţiat** bazat pe o caracteristică legată de unul dintre motivele prevăzute la art. 1 **nu constituie o discriminare atunci când, având în vedere natura unei activităţi profesionale sau condiţiile de exercitare a acesteia, caracteristica în cauză constituie o cerinţă profesională esenţială şi determinantă, astfel încât obiectivul să fie legitim, iar cerinţa să fie proporţională**".

Art. 4 al Directivei stabileşte, de asemenea, că „statele membre pot menţine în legislaţia lor naţională în vigoare la data adoptării prezentei directive sau pot prevedea într-o legislaţie viitoare, care preia practicile naţionale existente la data adoptării prezentei

directive, dispoziţii în temeiul cărora, în cazul activităţilor profesionale ale bisericilor şi ale altor organizaţii publice sau private a căror etică este bazată pe religie sau convingeri, ***un tratament diferenţiat bazat pe religia sau convingerile unei persoane*** *nu constituie o discriminare atunci când, prin natura acestor activităţi sau prin contextul în care sunt exercitate, religia sau convingerile constituie o cerinţă profesională esenţială, legitimă şi justificată în privinţa eticii organizaţiei.* Acest tratament diferenţiat trebuie exercitat cu respectarea dispoziţiilor şi principiilor constituţionale ale statelor membre, precum şi a principiilor generale de drept comunitar, şi nu poate justifica o discriminare bazată pe un alt motiv".

De asemenea, conform art. 6 al Directivei, statele membre pot prevedea că *„**un tratament diferenţiat** pe motive de vârstă nu constituie o discriminare atunci când este justificat în mod obiectiv şi rezonabil, în cadrul dreptului naţional, de un obiectiv legitim, în special de obiective legitime de politică a ocupării forţei de muncă, a pieţei muncii şi a formării profesionale, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv sunt corespunzătoare şi necesare".*

S-a ajuns astfel de la interzicerea discriminării pe motiv de vârstă / convingerile unei persoane la ***posibilitatea acordării unui tratament diferenţiat*** atunci când acesta este foarte bine justificat şi proporţional faţă de obiectivele stabilite de către stat.

Astfel, în preambulul *Directivei 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalităţii de tratament a femeilor şi bărbaţilor privind accesul la bunuri şi servicii*[1] la punctul 16 se menţionează că *„diferenţele de tratament pot fi acceptate atunci când sunt justificate de un scop legitim.* Un scop legitim poate fi, de exemplu: protecţia victimelor violenţei cu caracter sexual (în cazul creării de adăposturi unisex), circumstanţe legate de respectul vieţii private şi de decenţă (atunci când o persoană oferă găzduire într-o parte a locuinţei sale), promovarea egalităţii de gen sau a intereselor bărbaţilor ori femeilor (de exemplu, organizaţii voluntare unisex), libertatea asocierii (în cazul apartenenţei la cluburi private unisex), organizaţii cu activităţi sportive

[1] JO L nr. 373 din 21 decembrie 2004.

(de exemplu manifestări sportive unisex). Totuşi orice limitare trebuie să fie potrivită şi necesară, conform criteriilor rezultate din jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Comunităţilor Europene".

De asemenea, nu se consideră discriminare situaţia specială acordată femeii însărcinate la locul de muncă, în sensul diminuării timpului de muncă şi a interzicerii concedierii pe perioada sarcinii, ci este doar o diferenţă de tratament justificată de necesitatea protejării femeii pe timpul sarcinii.

Un exemplu de discriminare pozitivă identificăm şi în legislaţia românească, dacă vorbim de acordarea unor locuri în învăţământul universitar pentru studenţii de etnie rromă, deoarece s-a considerat că persoanele din această etnie trebuie încurajate să urmeze cursurile universitare. Această decizie, aplicată corect, are, pe termen lung, rezultate pozitive, deoarece prin educaţie orice grup social se poate schimba în sens pozitiv.

Având în vedere importanţa ce trebuie acordată acestui principiu, în sistemele de drept europene se constată că, de cele mai multe ori, **obligativitatea respectării principiului egalităţii şi nediscriminării este stipulată în constituţiile statelor europene.**

Astfel, **Constituţia franceză din 1958** stabileşte încă din primul articol faptul că „Franţa este o Republică indivizibilă, laică, democratică şi socială. Ea **asigură egalitatea tuturor cetăţenilor în faţa legii, fără deosebire de origine, de rasă sau de religie.** Ea respectă toate convingerile (...)". Preambulul Constituţiei arată că poporul francez proclamă în mod solemn ataşamentul său faţă de drepturile omului şi faţă de principiile suveranităţii naţionale, aşa cum sunt ele definite în Declaraţia drepturilor omului şi cetăţeanului din 26 august 1789, confirmată de preambulul Constituţiei din 1946. Jurisprudenţa Consiliului Constituţional a stabilit şi confirmat în mod constant că, pentru protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, cele două texte menţionate anterior trebuie înţelese ca făcând parte din Constituţia din 1958[1]. Primul articol din Declaraţie stabileşte şi el că „**oamenii se nasc şi rămân**

[1] Constituţia Republicii Franceze din 4 octombrie 1958, Ed. All Educaţional, Bucureşti, 1998, cu Nota introductivă, traducerea textelor şi îngrijirea ediţiei de către *A. Ciobanu-Dordea*.

liberi şi egali în drepturi", iar art. 6 garantează faptul că, „**cetăţenii au drepturi egale de acces la toate demnităţile, posturile şi funcţiile publice**".

Principiul egalităţii accesului în funcţiile publice proclamat într-un document atât de important pentru statul francez întăreşte încă o dată importanţa pe care poporul francez o acordă personalului din autorităţile publice. Şi este cunoscut faptul că angajaţii din administraţia publică din Franţa sunt foarte atenţi selectaţi şi sunt foarte bine pregătiţi.

Constituţia italiană[1] prevede încă din art. 3 faptul că „toţi cetăţenii sunt **egali în faţa legii, fără deosebire de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice, situaţie personală şi socială**". Statul este cel care trebuie să asigure condiţiile legale pentru ca această prevedere să se realizeze efectiv. **Egalitatea accesului la funcţiile publice** indiferent de sex este garantată, de asemenea, prin art. 51 din Constituţie.

Aşadar, şi statul italian consideră egalitatea un principiu fundamental, atât în ceea ce priveşte aplicarea legilor, cât şi în ceea ce priveşte accesul la funcţiile publice.

Dacă vom compara însă cele două texte fundamentale, cel francez este mult mai cuprinzător, pe când textul italian stabileşte drept criteriu pentru egalitatea de acces la funcţiile publice doar sexul cetăţeanului, cu toate că foarte mare importanţă pentru respectarea egalităţii de admitere într-o funcţie publică o au şi celelalte criterii: **rasă, limbă, religie, opinii politice, situaţie personală şi socială etc.**

Constituţia spaniolă din 1978 stabileşte şi ea încă din primul articol faptul că „*libertatea, justiţia, egalitatea şi pluralismul politic sunt valori superioare ale ordinii juridice*". De asemenea, în art. 9 se stabileşte obligaţia statului de a crea condiţiile necesare pentru ca „libertatea şi egalitatea persoanei şi a grupurilor din care face parte să fie reale şi efective". Art. 14 prevede că „spaniolii sunt **egali în faţa legii**, fără nicio deosebire de origine, rasă, sex, religie, opinie sau oricare altă condiţie sau circumstanţă personală sau socială".

---

[1] Intrată în vigoare la 1 ianuarie 1948.

Constituția germană din 1949 proclamă în art. 3 *egalitatea tuturor oamenilor în fața legii, indiferent de sex, filiație, rasă, limbă, țară și origine, credință sau opinii politice ori religioase (...) handicap.* Mai mult, judecătorul Curții Constituționale germane Gerhard Leibnolz a insistat ca **principiul egalității** să fie interpretat ca *„interdicția inegalităților arbitrare la toate nivelele"*. Grație acestor insistențe în Constituția germană s-a stipulat că *principiul egalității* înseamnă „interdicția inegalităților arbitrare nu numai în aplicarea legii, ci și la elaborarea ei, toate legile ce disting oamenii după criterii arbitrare, introducând discriminări nejustificate față de scopul urmărit de legiuitor, fiind declarate neconstituționale"[1]. Astfel, *egalitatea formală*, care presupune faptul că legile se aplică uniform și egal tuturor cetățenilor, nu este aceeași cu *egalitatea substanțială*, care presupune că oamenii beneficiază într-adevăr de aceleași oportunități pentru a ajunge în situații egale. Legile trebuie elaborate și aprobate în așa fel încât să nu discrimineze cetățenii pe motive arbitrare, iar oamenii să poată beneficia de aceleași oportunități pentru a ajunge în poziții egale[2].

Constituția belgiană prevede în art. 10 *egalitatea tuturor cetățenilor în fața legii* și garantează *egalitatea dintre femei și bărbați*, iar în art. 11 prevede faptul că toți cetățenii sunt beneficiarii drepturilor și libertăților, fără nicio discriminare. Mai mult, în art. 11bis se stipulează faptul că *accesul egal la funcțiile și mandatele publice pentru femei și bărbați este garantat*[3].

Ca o scurtă concluzie, din exemplele date mai sus se observă că *principiul egalității tuturor cetățenilor în fața legii* se regăsește în toate textele fundamentale, pe când principiul egalității de acces la funcțiile publice este menționat mult mai rar în Constituții. Aceasta nu înseamnă că nu poate fi regăsit în celelalte acte normative din cadrul fiecărui sistem de drept al statelor membre ale Uniunii Europene, mai ales că am arătat în prima parte a lucrării câtă

---

[1] *E. Aramă*, Unele considerații privind standardele în drept, în SDR nr. 1-2/2006, p. 57.

[2] *T. Ștefan*, loc. cit., în Revista Themis nr. 4/2005.

[3] Constituția Belgiei (*http://codex.just.ro/Tari/BE*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

importanţă a avut la acceptarea aderării unui stat la Uniune, capacitatea lui administrativă. Iar o administraţie publică puternică nu poate exista decât în condiţiile în care personalul este selectat pe criteriul profesionalismului nu al opiniei politice sau averii.

În sistemul românesc de drept, *egalitatea* este un **principiu constituţional complex**, care poate fi analizat atât ca **principiu general al drepturilor**, cât şi ca **drept fundamental**[1]. Legea fundamentală a statului român are prevederi asemănătoare cu cele ale altor constituţii europene în ceea ce priveşte principiul egalităţii cetăţenilor în faţa legii şi principiul egalităţii de acces la funcţiile publice.

În concluzie, dispoziţiile legale care concură la aplicarea principiului egalităţii în administraţia publică din România şi din celelalte state europene trebuie corelate şi interpretate în raport cu dispoziţiile cuprinse în instrumentele juridice internaţionale în domeniul drepturilor omului.

§3. Imparţialitatea acţiunii administraţiei publice

Art. 6 parag. 1 din Convenţia europeană a drepturilor omului stabileşte că: „orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public şi într-un termen rezonabil, de către o instanţă independentă şi *imparţială*, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor şi obligaţiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzaţii în materie penală îndreptate împotriva sa".

Însă *imparţialitatea* nu trebuie să guverneze doar sistemul de justiţie, naţional sau european, ci şi activitatea tuturor autorităţilor publice, naţionale sau europene. Art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, intitulat *„dreptul la bună administrare"*, prevede că „orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce priveşte problemele sale, de un *tratament imparţial*, echitabil şi într-un termen rezonabil din partea instituţiilor, organelor, oficiilor şi agenţiilor Uniunii". Având în vedere faptul că acest document

[1] *I. Muraru*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 151.

are aceeaşi valoare ca şi tratatele Uniunii Europene, *principiul imparţialităţii* poate fi considerat un principiu general al sistemului juridic al Uniunii şi al tuturor statelor sale membre.

Conform acestui principiu, autorităţile publice trebuie să acţioneze cu obiectivitate, **fără a favoriza sau defavoriza o anumită persoană**, iar personalul din instituţiile publice trebuie să-şi îndeplinească atribuţiile fără a lăsa ca propriile convingeri sau interese personale să le afecteze activitatea. Imparţialitatea autorităţilor publice este obligatorie într-un stat de drept modern, în caz contrar fiind inaplicabil principiul egalităţii cetăţenilor în faţa autorităţilor publice[1].

Imparţialitatea se apreciază de la un caz la altul, urmărindu-se excluderea atitudinii de părtinire sau respingere a unei persoane[2].

În acelaşi mod se poate aprecia şi imparţialitatea persoanelor care îşi desfăşoară activitatea în cadrul administraţiei publice, analizând faptele şi atitudinea acestora, indiferent dacă e vorba de persoane care ocupă funcţii de demnitate publică sau de funcţionari publici. Pornind de la explicaţiile oferite de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului putem afirma că imparţialitatea persoanelor care ocupă demnităţi sau funcţii publice este deosebit de importantă pentru formarea convingerii cetăţenilor că administraţia publică acţionează legal şi egal pentru toţi cei care au apelat la serviciile ei, fără părtinire şi fără idei preconcepute.

Principiul imparţialităţii în administraţia publică se regăseşte în numeroase acte normative la nivel european şi naţional, formulat expres sau prin intermediul altor concepte relevante, precum **conflictele de interese şi incompatibilităţile.**

---

[1] *I. Alexandru*, Consideraţii privind necesitatea modernizării administraţiei, în RDP nr. 2/2007, p. 36.

[2] A se vedea următoarele hotărâri CEDO: Cauza *Morice c. Franţei*, Hotărârea din 11 iulie 2013; Cauza *Fey c. Austria*, Hotărârea din 24 februarie 1993; Cauza *Demicoli c. Malta*, Hotărârea din 27 august 1991; *Hauschildt c. Danemarca*, Hotărârea din 24 mai 1989; Cauza *Sunday Times c. Marea Britanie*, Hotărârea din 26 aprilie 1979.

De exemplu, **Recomandarea R(2007)7 a Comitetului de Miniştri privind buna administrare**, ce propune un model de **Cod al bunei administrări**, menţionează expres **principiul imparţialităţii**, stabilind că autorităţile publice trebuie să acţioneze în conformitate cu principiul imparţialităţii, funcţionarii publici din cadrul acestora trebuind să-şi îndeplinească atribuţiile în mod *imparţial, indiferent de convingerile şi interesele lor personale.*

În **Recomandarea R(2000)10 a Comitetului Miniştrilor privind codurile de conduită pentru funcţionarii publici**, document ce oferă un model de cod de conduită pentru statele membre ale Consiliului Europei, se prevede că funcţionarul public trebuie să fie „cinstit, *imparţial* şi eficient, să-şi îndeplinească îndatoririle sale la cel mai înalt nivel de capacitate al său, cu competenţă, echitate şi înţelegere, neluând în considerare decât interesul public şi circumstanţele pertinente ale problemei". De asemenea, „în procesul de luare a deciziilor, funcţionarul public trebuie să acţioneze conform cu legea şi să-şi exercite puterea sa de apreciere în mod *imparţial*, ţinând cont numai de circumstanţele pertinente" şi „trebuie să evite ca interesele sale personale să intre în conflict cu funcţiile sale publice (...). Cade în responsabilitatea sa să evite asemenea conflicte, **indiferent dacă sunt reale, potenţiale sau aparente** (...)". Funcţionarul public are întotdeauna datoria de a se comporta astfel încât „să păstreze şi să întărească încrederea publicului în integritatea, *imparţialitatea* şi eficacitatea autorităţilor publice".

Includerea acestor prevederi privind comportamentul pe care un funcţionar public ar trebui să-l aibă într-un document european are la bază observaţiile şi propunerile pe care reprezentanţii statelor membre ale Consiliului Europei le-au făcut de-a lungul timpului, la nivel european constatându-se faptul că fenomenul corupţiei şi proasta administrare sunt strâns legate de lipsa de imparţialitate şi de dezinteresul pentru realizarea binelui public, corelat cu dorinţa de acumulare a unor beneficii personale în timp cât mai scurt, prin mijloace ilegale şi folosind influenţa unor oameni politici bine poziţionaţi.

În acest document regăsim şi **o definiţie a conflictului de interese**, astfel: *„conflictul de interese se naşte în situaţia în care*

un funcţionar public are un interes personal de natură să influenţeze sau să pară a influenţa exercitarea imparţială şi obiectivă a funcţiilor sale oficiale". **Interesul personal** al funcţionarului public cuprinde „**orice avantaj** pentru el însuşi sau ea însăşi sau în favoarea familiei sale, a părinţilor, prietenilor sau persoanelor apropiate, sau a persoanelor sau organizaţiilor cu care el sau ea au avut relaţii de afaceri sau politice". Se prevede, de asemenea, obligaţia ca funcţionarul public să declare un eventual conflict de interese şi să se conformeze la orice decizie finală care îi pretinde să se retragă din situaţia în care se găseşte sau să renunţe la avantajul care se află la originea conflictului.

Aşadar, conceptul de *conflict de interese* are o formulare suficient de largă pentru a cuprinde situaţiile diverse ce pot apărea în activitatea de executare sau organizare a executării legii, prin utilizarea expresiilor *interes personal* şi *orice avantaj*, iar categoria persoanelor care pot fi favorizate este destul de largă pentru a acoperi toate situaţiile posibile.

În constituţiile statelor membre ale Uniunii Europene regăsim destul de rar menţionat acest principiu. Astfel, art. 103 din Constituţia Spaniei prevede că: „*1.* Administraţia publică *serveşte cu obiectivitate interesul general* şi acţionează potrivit principiului eficienţei, ierarhiei, descentralizării, deconcentrării şi coordonării, cu respectarea legii şi a sistemului de drept. *2.* Organele administraţiei de stat sunt înfiinţate, conduse şi coordonate potrivit legii. *3.* Legea defineşte statutul funcţionarilor publici, accesul la funcţia publică, potrivit principiilor de merit şi capacitate, condiţiile speciale în care funcţionarii îşi pot exercita dreptul sindical, *sistemul de incompatibilităţi şi garanţiile privitoare la imparţialitate* în exercitarea atribuţiilor lor". Aşadar, funcţionarii publici spanioli trebuie să acţioneze cu obiectivitate, eficient, respectând legile statului şi sistemul de incompatibilităţi şi garanţiile de imparţialitate impuse de acesta.

Art. 97 din Constituţia Italiei stabileşte de asemenea că „(...) Serviciile publice sunt organizate potrivit legii, pentru a asigura eficienţa şi *imparţialitatea administraţiei* (...)". Şi în acest sistem juridic imparţialitatea administraţiei este considerată o prioritate,

ceea ce a determinat şi includerea acestui principiu în Legea fundamentală a statului italian.

Şi art. 266 al Constituţiei Portugaliei[1], *intitulat* Principii fundamentale, *stabileşte la alin. (2) că: „Agenţii şi organele administrative sunt supuşi prevederilor Constituţiei, respectând, în îndeplinirea îndatoririlor lor, principiul egalităţii, proporţionalităţii, statului de drept,* imparţialităţii *şi bunei-credinţe".*

În Constituţia României, republicată, *principiul imparţialităţii*[2] este prevăzut expres, art. 124 alin. (2) stabilind că „justiţia este unică, imparţială şi egală pentru toţi".

Însă principiul imparţialităţii este aplicabil nu numai în sistemul judiciar, ci în întreg sistemul public şi în special în administraţia publică, cea care ar trebui să asigure realizarea interesului general.

§4. Proporţionalitatea acţiunii administraţiei publice

Principiul proporţionalităţii este considerat un principiu fundamental în cadrul ordinii juridice europene[3], art. 5 alin. (1) din TUE menţionând că „delimitarea competenţelor Uniunii este guvernată de principiul atribuirii. Exercitarea acestor competenţe este reglementată de principiile subsidiarităţii şi **proporţionalităţii**". Alin. (4) al aceluiaşi articol stabileşte că „în temeiul **principiului proporţionalităţii**, *acţiunea Uniunii*, în conţinut şi în formă, *nu depăşeşte ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor.* Instituţiile Uniunii aplică **principiul proporţionalităţii** în conformitate cu Protocolul privind aplicarea princi-

---

[1] Disponibilă în limba română (*http://codex.just.ro/Tari/PT*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

[2] Academia Română, Dicţionarul Explicativ al Limbii Române, ed. 2, Ed. Univers Enciclopedic, p. 477: prin *imparţialitate* înţelegem nepărtinire, obiectivitate, iar *a fi imparţial* înseamnă a fi capabil să facă o apreciere justă, obiectivă, a fi nepărtinitor, obiectiv, drept.

[3] A se vedea *J.-F. Renucci*, op. cit., p. 789-790.

piilor subsidiarității și proporționalității"[1]. Acest protocol stabilește faptul că proiectele de acte legislative ale Uniunii se motivează în raport cu **principiile subsidiarității și proporționalității** și au în vedere necesitatea de a proceda astfel încât *orice obligație*, financiară sau administrativă, care revine Uniunii, guvernelor naționale, autorităților regionale sau locale, operatorilor economici și cetățenilor *să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit.*

Acest principiu are o origine jurisprudențială, fiind promovat într-o primă formă încă din 1970, de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în Cauza C-11/70, *International Handelsgesellschaft c. Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide*[2], astfel: *„unei persoane nu trebuie să i se limiteze libertatea de a acționa dincolo de măsura necesară apărării interesului public"*. Ulterior, acest principiu a fost invocat din ce în ce mai des de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, fiind recunoscut în final ca principiu general al legislației Uniunii. Astfel, în Cauza C-331/88, *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health*, ex parte: *Fedesa and others*[3], Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat următoarele: **„principiul proporționalității este unul dintre principiile generale ale legislației Comunității.** În virtutea acestui principiu, legalitatea instituirii unei limitări în ceea ce privește desfășurarea unei anume activități economice este supusă condiției ca măsurile prohibitive să fie corespunzătoare și necesare obiectivului public protejat de legislația în speță; acolo unde există posibilitatea de a alege între mai multe măsuri considerate corespunzătoare, trebuie să se apeleze la cea

---

[1] (*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.RON#d1e186-201-1*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

[2] Cauza C-11/70, *International Handelsgesellschaft c. Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide* (*ECLI:EU:C:1970:114*).

[3] Cauza C-331/88, *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health*, ex parte: Fedesa and others (*ECLI:EU:C:1990:391*).

mai puţin împovărătoare, iar dezavantajele nu trebuie să fie disproporţionate faţă de scopul urmărit"[1].

Aşadar, **proporţionalitatea reprezintă realizarea unui echilibru între situaţia de fapt, decizia luată şi obiectivul urmărit, astfel încât scopurile propuse să fie atinse.** Acţiunea administraţiei trebuie să se bazeze pe prevederile în vigoare privind executarea legii, dar e nevoie să fie şi necesară şi corect aleasă din toate măsurile posibile.

Proporţionalitatea trebuie să constituie o preocupare atât a instituţiilor Uniunii Europene, cât şi a statelor membre, pentru ca obligaţiile impuse cetăţenilor să nu determine restrângeri excesive ale exerciţiului drepturilor şi libertăţilor fundamentale a acestora.

De altfel, *principiul proporţionalităţii* este consacrat şi prin art. 52 alin. (1) din CDFUE, astfel: „Orice restrângere a exerciţiului drepturilor şi libertăţilor recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege şi să respecte substanţa acestor drepturi şi libertăţi. Prin respectarea *principiului proporţionalităţii, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare şi numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesităţii protejării drepturilor şi libertăţilor celorlalţi*".

Acest principiu este consacrat în statele democratice, într-un mod mai mult sau mai puţin explicit. În Germania, Portugalia, Austria şi Olanda acest principiu a fost consacrat explicit în constituţie şi legi, însă în Franţa, Grecia, Belgia, Luxemburg nu este prevăzut expres în legislaţie, însă este menţionat în jurisprudenţă. În Italia, Spania şi Irlanda aplicabilitatea lui este recunoscută în aria dreptului european[2], un autor[3] subliniind că prevederile TUE şi

---

[1] *L. Dobrinescu*, loc. cit. (*http://codfiscal.net/32470/principiul-proportionalitatii-in-dreptul-european-exemple-de-neproportionalitate-din-legislatia-si-practica-romaneasca*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

[2] *D. Apostol Tofan*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, op. cit., 1999, p. 48; *M. Andreescu*, Principiul proporţionalităţii în dreptul constituţional, op. cit., 2007, p. 52.

[3] *M. Andreescu*, Principiul proporţionalităţii în dreptul constituţional, op. cit., 2007, p. 108.

CDFUE reprezintă un pas înainte în impunerea principiului proporţionalităţii la nivel european.

Acest principiu este promovat şi în sistemul Consiliului Europei, deşi recomandările Comitetului de Miniştri nu au caracter obligatoriu, acestea aparţinând categoriei soft law. Astfel, **Recomandarea R(2007)7 privind buna administrare** include între principiile ce trebuie respectate de autorităţile publice în vederea ***realizării unei bune administrări*** şi **proporţionalitatea**, care presupune că autorităţile publice vor impune măsuri ce afectează drepturile sau interesele persoanelor private doar dacă este necesar pentru a atinge scopul urmărit, păstrând un echilibru între interesele publice şi cele private.

Iar **Recomandarea (80)2 a Comitetului de Miniştri din cadrul Consiliului Europei privind exercitarea puterilor discreţionare de către autorităţile administrative**[1] stabileşte, de asemenea, că autorităţile administrative, atunci când îşi exercită puterile discreţionare, trebuie să menţină ***un echilibru adecvat*** între efectele adverse pe care deciziile lor le-ar putea avea asupra drepturilor, libertăţilor sau intereselor persoanelor şi scopurile urmărite.

Aşadar, **principiul proporţionalităţii** poate fi regăsit atât în documente elaborate la nivelul Uniunii Europene, cât şi la nivelul Consiliului Europei şi al statelor membre, formulat expres sau doar sugerat, dar mai ales poate fi regăsit în conţinutul deciziilor judecătoreşti, atunci când acestea trebuie să hotărască dacă acţiunile desfăşurate de către autorităţile administraţiei publice s-au încadrat în limitele unei *bune administrări*. Aceasta, deoarece proporţionalitatea, alături de egalitate şi imparţialitate, asigură garantarea bunei administrări în orice sistem juridic.

§5. Termenul rezonabil de a acţiona al administraţiei publice

Noţiunea de *termen rezonabil* nu poate fi definită conform unor criterii fixe. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că

[1] Adoptată de Comitetul de Miniştri la 11 martie 1980.

durata rezonabilă sau nerezonabilă a unei proceduri poate fi apreciată ţinând cont de complexitatea şi circumstanţele cazului, criteriile consacrate de jurisprudenţă, comportamentul părţilor, pe parcursul întregului proces[1].

La nivelul Uniunii Europene, acest principiu este formulat în art. 17 din **Codul european al bunei conduite administrative**, care stabileşte că decizia referitoare la o cerere sau o plângere adresată unei instituţii a Uniunii trebuie să fie adoptată într-un **termen rezonabil**, fără întârziere şi nu mai târziu de două luni de la data depunerii acesteia. În plus, orice întârziere în luarea deciziei trebuie notificată petiţionarului de îndată.

Majoritatea statelor din Uniune au prevăzut prin lege, că deciziile administrative trebuie luate într-un anumit termen rezonabil, principiul îmbrăcând diferite forme şi fiind aplicabil atât procedurii necontencioase, cât şi procedurii contencioase[2].

Aşadar, reacţia autorităţilor publice, inclusiv a celor ce fac parte din puterea judecătorească, trebuie să fie promptă, deoarece întârzierea în luarea oricărei decizii afectează viaţa particularilor. Însă cu atât mai mult la nivelul administraţiei publice se impune respectarea unui *termen rezonabil* atunci când trebuie luată o decizie care, de obicei, afectează viaţa multor persoane. Amânarea nejustificată a luării deciziei conduce, de cele mai multe ori, la micşorarea şanselor de a rezolva problema apărută.

În Franţa, modificarea Codului justiţiei administrative[3] a determinat noi modalităţi de a decide asupra cererilor referitoare la respectarea duratei rezonabile a procedurilor administrative. Consiliul de Stat decide în această materie în primă şi ultimă instanţă[4]. Astfel, când decizia administrativă este vădit ilegală, judecătorul administrativ poate decide suspendarea ei sau a unora din efectele

---

[1] *L. Vişan, D.I. Pasăre*, Principiul celerităţii-constantă a sistemului juridic european; reflectarea sa în Legea contenciosului administrativ din România, în RDP nr. 4/2007, p. 146-147.

[2] OECD, SIGMA Paper no. 27, European Principles for Public Administration, Paris, 1999.

[3] (*http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

[4] *L. Vişan, D.I. Pasăre*, loc. cit., în RDP nr. 4/2007, p. 151.

sale, în regim de urgenţă, conform art. L521-1. De asemenea, în vederea protejării unui drept fundamental ce poate fi afectat grav de modul ilegal în care o instituţie publică îşi exercită atribuţiile, instanţa poate lua orice măsură pe care o consideră adecvată şi necesară, în termen de 48 de ore de la sesizare, conform art. L521-2 din actul normativ menţionat. Aceste prevederi au ca efect protejarea drepturilor fundamentale ale oamenilor faţă de acţiuni posibil ilegale ale administraţiei publice prin termene rezonabile în luarea unei decizii administrative definitive.

Aceste aprecieri se referă la procedura derulată în cadrul unui proces (procedura contencioasă), însă prin analogie acestea se pot aplica şi pentru procedura administrativă, în ambele situaţii fiind vorba de activitatea desfăşurată de un serviciu public în relaţia cu particularii.

Şi în ceea ce priveşte administraţia publică, expresiile *termen rezonabil* sau *durată rezonabilă de acţiune a instituţiilor şi autorităţilor publice* sunt întâlnite destul de des, în special în jurisprudenţă, când se apreciază dacă interesul unei persoane a fost sau nu afectat de modul în care a acţionat administraţia publică. Mai mult, atunci când se discută despre *o bună administrare*, termenul rezonabil de acţiune sau inacţiune al administraţiei publice reprezintă un reper important de apreciere. Identificarea celor mai bune soluţii pentru ca administraţia să acţioneze într-un *termen rezonabil* ar trebui să reprezinte o prioritate a fiecărui Guvern al României, dar şi a tuturor conducătorilor de autorităţi şi instituţii ale administraţiei publice.

Principiul termenului rezonabil de a acţiona impune, aşadar, administraţiei publice să-şi execute obligaţiile legale într-un termen adecvat situaţiei de fapt, deoarece întârzierile în luarea deciziilor sau finalizarea procedurilor administrative pot afecta negativ atât interesul public, cât şi cel privat.

§6. Respectarea vieţii intime, familiale şi private de către autorităţile administraţiei publice

Dreptul la respectarea vieţii intime, familiale şi private se înscrie în categoria drepturilor fundamentale, fiind prevăzut atât în legislaţiile naţionale, cât şi în instrumentele internaţionale privind drepturile omului. În documentele internaţionale privind drepturile omului regăsim expresii asemănătoare: „viaţă personală", „viaţă particulară", „viaţă privată", „viaţă privată şi de familie" etc.

Astfel, dreptul la respectarea vieţii private este un **drept fundamental al omului, cu aplicabilitate universală**, fiind prevăzut în art. 12 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului: „Nimeni nu va fi supus la imixtiuni arbitrare în *viaţa sa personală, în familia sa, în domiciliul lui sau în corespondenţa sa, nici la atingeri aduse onoarei şi reputaţiei sale*. Orice persoană are dreptul la protecţia legii împotriva unor asemenea imixtiuni sau atingeri".

Această formulare generală face referire atât la necesitatea protejării vieţii familiale (folosirea cuvintelor *familie* şi *domiciliu*), cât şi a vieţii sociale (folosirea cuvintelor *onoare şi reputaţie*) a unei persoane. Sunt incluse, aşadar, în noţiunea de *viaţă intimă* atât relaţiile de familie, cât şi relaţiile sociale (prietenii, obiceiuri, hobby-uri etc.), protecţia acestui drept trebuind a fi asigurată prin lege. Nu se face referire la un posibil autor al imixtiunii în viaţa intimă.

Art. 8 din Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale prevede, de asemenea, că: „Orice persoană are dreptul la respectarea *vieţii sale private şi de familie, a domiciliului său şi a corespondenţei sale*. Nu este admis amestecul unei *autorităţi publice* în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege şi dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea naţională, siguranţa publică, bunăstarea economică a ţării, apărarea ordinii şi prevenirea faptelor penale, protejarea sănătăţii şi a moralei, ori protejarea drepturilor şi libertăţilor altora".

Şi în acest document regăsim expresiile *„viaţă privată" şi „viaţă de familie"*, reglementarea fiind asemănătoare cu cea din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului. Apare însă menţiunea

că nu este permis amestecul unei *autorităţi publice* în exercitarea dreptului decât în anumite situaţii, expres prevăzute de lege şi cu respectarea principiului proporţionalităţii.

Cele două noţiuni au fost interpretate de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului de-a lungul existenţei sale. Tot jurisprudenţa CEDO ne oferă informaţii privind natura obligaţiilor asumate de statele membre ale Consiliului Europei în acest domeniu. Este vorba atât de **obligaţii negative** din partea autorităţilor statale (de a nu face nimic prin care să aducă atingere vieţii private şi familiale), cât şi de **obligaţii pozitive**, fără de care realizarea acestor drepturi nu ar fi posibilă (adoptarea de măsuri de protecţie a vieţii private, chiar cu privire la relaţiile dintre indivizi)[1].

Convenţia europeană a drepturilor omului nu defineşte *viaţa familială*, aceasta fiind o *noţiune autonomă*, interpretată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului independent de semnificaţia pe care o are în dreptul naţional al statelor membre. De regulă, existenţa unei vieţi de familie este determinată de **o legătură biologică şi / sau juridică** (rudenie, căsătorie, adopţie etc.) **în prezenţa unei relaţii personale reale şi efective**. Există, însă, situaţii de excepţie, când ori legătura biologică şi / sau juridică ori o relaţie personală efectivă este suficientă pentru a ilustra noţiunea de „viaţă de familie"[2].

Însă în dimensiunea personală a dreptului la viaţă privată, potrivit jurisprudenţei europene, intră şi alte componente, cum sunt: **dreptul la nume, respectarea confidenţialităţii datelor privind starea de sănătate a persoanei, problemele legate de deţinerea şi comunicarea unor date personale cuprinse în fişiere informatizate, dreptul la imagine, dreptul la reputaţie**[3] etc. Toate aceste elemente trebuie respectate de către autorităţile publice, în caz contrar acestea putând fi obligate la repararea

---

[1] *C. Bîrsan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 594-595.

[2] CEDO, Cauza *Pini şi Bertani şi Manera şi Atripaldi c. României*, Hotărârea din 22 iunie 2004 (M.Of. nr. 1245 din 23 decembrie 2004); CEDO, Cauza *Johnston c. Irlandei*, Hotărârea din 18 decembrie 1986.

[3] *V. Cioclei*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), op. cit., 2008, p. 245-257.

prejudiciului suferit de cetăţean prin încălcarea dreptului fundamental la viaţă privată şi de familie.

Art. 7 din CDFUE prevede, de asemenea, că „orice persoană are *dreptul la respectarea vieţii private şi de familie, a domiciliului şi a secretului comunicaţiilor*", iar art. 8 prevede că „orice persoană are *dreptul la protecţia datelor cu caracter personal* care o privesc. Asemenea date trebuie tratate în mod corect, în scopurile precizate şi pe baza consimţământului persoanei interesate sau în temeiul unui alt motiv legitim prevăzut de lege. Orice persoană are dreptul de acces la datele colectate care o privesc, precum şi dreptul de a obţine rectificarea acestora".

Observăm imediat că reglementarea aceasta face referire pe lângă *dreptul la respectarea vieţii private şi de familie, a domiciliului şi a secretului comunicaţiilor* şi la *dreptul la protecţia datelor cu caracter personal*. Este vorba de o dimensiune „relativ nouă" a dreptului la viaţă privată, recunoscută atât prin prevederi legislative, cât şi la nivelul jurisprudenţei şi doctrinei.

Dezvoltarea tehnologică din ultimele decenii, şi mai ales utilizarea internetului din ce în ce mai mult pentru a îmbunătăţi comunicarea la nivel interinstituţional şi interpersonal, a dus şi la **necesitatea protejării drepturilor persoanelor ale căror date sunt utilizate la nivelul instituţiilor publice, astfel încât viaţa lor privată să nu fie afectată de folosirea mijloacelor tehnice actuale.** Astfel, **dreptul la intimitate sau viaţă privată a căpătat noi conotaţii.** Dacă la început, accentul cădea pe asigurarea intimităţii fizice a persoanei, în acest moment au fost constatate noi elemente care trebuie şi ele menţionate şi protejate de posibilele imixtiuni din partea autorităţilor publice. În cadrul diverselor sisteme de drept au apărut preocupări privind reglementarea adecvată a **dreptului la protecţia datelor personale** şi instruirea personalului din instituţiile publice care utilizează date cu caracter personal[1].

La originea reglementării intimităţii şi a stabilirii unui sistem adecvat de protecţie a datelor a stat nevoia indivizilor de a stabili

[1] *R. Carp, S. Şandru*, Dreptul la intimitate şi protecţia datelor cu caracter personal. De la acquis-ul comunitar la legislaţia românească, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. VII-VIII.

ce pot dezvălui despre ei înşişi. Apărarea intimităţii poate intra în contradicţie cu apărarea unui alt drept – dreptul la liberă exprimare sau cu alte interese ale societăţii în general. Deoarece tehnologia informatică oferă capacităţi imense de realizare a unor activităţi de supraveghere în masă, intimitatea a devenit o garanţie esenţială a tuturor drepturilor individuale[1].

În cadrul Consiliului Europei, problematica utilizării datelor cu caracter personal a fost abordată încă din 1968, când Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a solicitat Comitetului de Miniştri, prin Recomandarea nr. 509, să examineze dacă legile interne ale statelor membre ale Consiliului Europei şi Convenţia europeană a drepturilor omului oferă o protecţie adecvată a dreptului la intimitate personală. Studiul realizat a arătat că legislaţiile naţionale ofereau o protecţie insuficientă intimităţii indivizilor în ceea ce privea prelucrarea datelor personale. Ca urmare, Comitetul de Miniştri a adoptat în 1973-1974 două rezoluţii[2] ce conţin principiile aplicabile domeniului de protecţie a datelor, iar în 1981 a fost deschisă spre semnare *Convenţia pentru protejarea persoanelor faţă de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal*[3], care se aplică atât mediului public, cât şi celui privat. Această convenţie defineşte atât unii termeni utilizaţi, cât şi regulile ce trebuie respectate de către toţi cei care culeg, prelucrează şi utilizează aceste date. Statele parte la Convenţie trebuie să ia măsurile pe care le consideră necesare pentru a pune în practică principiile de bază ale protecţiei datelor.

Ulterior, Comitetul de Miniştri a elaborat o serie de recomandări sectoriale pentru implementarea convenţiei, astfel: Recomandarea R(87)15 privind utilizarea de date cu caracter personal în cadrul poliţiei, Recomandarea R(90)19 privind protecţia datelor cu caracter personal, utilizate pentru plăţi şi alte operaţiuni legate de acestea, Recomandarea R(91)10 asupra comunicării către terţi de

---

[1] *S. Davies*, The New Frontiers of Privacy, 1998 (*http://www.unesco.org/webworld/infoethics_2/eng/papers/paper_12.rtf*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

[2] Rezoluţia (73)22 şi Rezoluţia (74)29.

[3] M.Of. nr. 830 din 21 decembrie 2001.

date cu caracter personal deţinute de autorităţi publice, Recomandarea R(95)4 asupra protecţiei datelor cu caracter personal în domeniul telecomunicaţiilor, cu referire specială la serviciile telefonice, Recomandarea R(99)5 pentru protecţia intimităţii pe Internet.

Aşadar, odată cu evoluţia societăţii şi cu dezvoltarea mijloacelor tehnice de prelucrare a datelor cu caracter personal şi prevederile normative au trebuit actualizate, pentru a se putea asigura o reală protecţie a vieţii private a persoanei. Statele membre ale Consiliului Europei au obligaţia de a aplica la nivel naţional prevederile recomandărilor Comitetului de Miniştri, prin elaborarea, aprobarea şi implementarea tuturor măsurilor pe care le consideră necesare pentru a asigura respectarea dreptului la viaţă privată.

La nivel naţional, aproape toate statele recunosc prin constituţii dreptul la viaţă privată şi dreptul la protejarea datelor cu caracter personal. Astfel, în art. 18, Constituţia Spaniei garantează dreptul la onoare, la intimitate personală şi familială şi la propria imagine, menţionându-se chiar faptul că „prin lege se va limita prelucrarea datelor personale pentru a se garanta onoarea şi intimitatea personală şi familială a cetăţenilor şi exerciţiul deplin al drepturilor acestora". Se face astfel trimitere la o lege care să reglementeze condiţiile de prelucrare a datelor cu caracter personal, aşa încât să se asigure respectarea dreptului la viaţă privată a cetăţenilor.

Constituţia Olandei[1] prevede în art. 10 că: „orice persoană are dreptul la respectul vieţii sale private, cu respectarea limitelor stabilite prin lege. Regulile privind protecţia vieţii private sunt stabilite prin lege, în corelaţie cu înregistrarea şi difuzarea datelor cu caracter personal. Regulile privind drepturile persoanelor de a fi informate în legătură cu înregistrarea datelor cu caracter personal, utilizarea acestor date şi dreptul de a interveni asupra acestora sunt stabilite prin lege".

Landul german Hesse a adoptat prima lege din lume de protecţie a datelor, în 1970, iar în 1977 a fost adoptată o lege la nivel federal, intitulată Bundesdatenschutzgesetz (Actul Federal de Protecţie a Datelor). Suedia a elaborat o astfel de lege în 1973, iar

[1] (*http://codex.just.ro/Tari/NL*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

Franţa, Austria, Norvegia şi Danemarca au adoptat legi privind protecţia informaţiilor încă din anul 1978[1].

În concluzie, principiul respectării vieţii private impune ca în activitatea administraţiei publice să se respecte viaţa privată a persoanelor şi, în mod special, datele cu caracter personal la care autorităţile publice au acces[2], iar judecătorii CEDO au extins sfera de aplicare a art. 8 din Convenţie pentru a include în viaţa privată datele de natură publică înregistrate de autorităţile publice[3].

§7. Securitatea / stabilitatea raporturilor juridice în administraţia publică

În jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului se afirmă că *principiului securităţii juridice* presupune *un cadru normativ previzibil*, norma de drept intern trebuind să fie formulată cu suficientă precizie pentru a permite persoanelor cărora li se adresează să poată prevedea, la un nivel rezonabil, ţinând cont de circumstanţele concrete ale situaţiei de fapt, consecinţele ce ar putea să decurgă dintr-un act determinat[4]. Tot din jurisprudenţa Curţii desprindem concluzia că *„un factor de securitate juridică"* îl constituie necesitatea stabilirii unui termen pentru introducerea acţiunii în justiţie[5]. De asemenea, respectarea *dreptului la un proces echitabil* a fost adesea asociată cu noţiunea de *securitate juridică*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului considerând că

---

[1] *R. Carp, S. Şandru*, Dreptul la intimitate şi protecţia datelor cu caracter personal. De la acquis-ul comunitar la legislaţia românească, op. cit., 2004, p. 11.

[2] *E. Albu*, loc. cit., în RDC nr. 7/2007, p. 71.

[3] *J.-F. Renucci*, op. cit., 2009, p. 250; CEDO, Cauza *Rotaru c. România*, Hotărârea din 29 martie 2000 (M.Of. nr. 19 din 11 ianuarie 2001).

[4] CEDO, Cauza *Goodwin c. Marii Britanii*, Hotărârea din 27 martie 1996, parag. 31.

[5] *M. De Salvia*, loc. cit., în PR nr. 5/2002, p. 188; CEDO, Cauza *Ooms, De Wilde et Versyp c. Belgiei*, Hotărârea din 18 iunie 1971, parag. 50.

„în orice litigiu hotărârea pronunţată de instanţă ca soluţie definitivă (...) nu mai poate fi pusă în discuţie (...)"[1].

Sintetizând, *principiul securităţii juridice* presupune preeminenţa dreptului, un cadru normativ previzibil, posibilitatea de a introduce o acţiune în justiţie pentru apărarea unui drept sau interes legitim, necesitatea stabilirii unui termen pentru introducerea acţiunii în justiţie, respectarea autorităţii de lucru judecat.

Sistemele juridice ale multor state europene recunosc acest principiu, unele chiar la nivel constituţional. Astfel, art. 106 din Constituţia Spaniei prevede următoarele: „1. Instanţele judecătoreşti controlează prerogativa autorităţilor administrative de a emite reglementări şi legalitatea actelor administrative, verificând dacă statul de drept are întâietate în toate măsurile administrative, *precum şi că acestea sunt subordonate scopurilor care le justifică. 2. Persoanele fizice au dreptul, în condiţiile stabilite prin lege, la compensaţie pentru toate pagubele aduse bunurilor şi drepturilor lor, cu excepţia cazurilor de forţă majoră, când aceste pagube sunt consecinţa funcţionării serviciilor publice".*

Art. 268 al Constituţiei Portugaliei, stabileşte, de asemenea, că: „*3.* Legile administrative sunt supuse notificării către părţile interesate în forma stabilită prin lege, iar atunci când acestea afectează drepturi sau interese protejate prin lege, trebuie să aibă la bază motive explicite care să poată fi înţelese şi contestate de către părţi. *4.* Cetăţenilor li se garantează controlul judiciar efectiv al drepturilor şi intereselor lor care sunt protejate prin lege, în special recunoaşterea drepturilor şi intereselor în cauză, contestarea oricărei legi administrative care prejudiciază drepturile şi interesele, indiferent de forma acesteia, emiterea de hotărâri pozitive care impun legi administrative în conformitate cu legea şi emiterea de interdicţii corespunzătoare. *5.* Cetăţenii au, de asemenea, dreptul de a contesta acele norme administrative emise de administraţia publică, prin care le prejudiciază drepturile sau interesele acestora protejate prin lege".

---

[1] CEDO, Cauza *Brumărescu c. României*, Hotărârea din 28 octombrie 1999, parag. 61.

Aşadar, asigurarea respectării statului de drept şi garantarea controlului judiciar asupra activităţii administraţiei publice sunt considerate elemente importante pentru stabilitatea juridică a acţiunii administraţiei publice, parte a bunei administrări.

Problema asigurării securităţii juridice este de actualitate şi în România, în condiţiile creşterii cantitative a legislaţiei, determinată de creşterea complexităţii dreptului şi ca urmare a dezvoltării noilor surse de drept, mai ales a celor europene şi internaţionale. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat faptul că unul dintre elementele fundamentale ale preeminenţei dreptului este *principiul securităţii raporturilor juridice*, iar incoerenţa legislativă şi jurisprudenţa contradictorie au creat în ţara noastră un climat general de insecuritate juridică[1].

Aşadar, *principiul securităţii / stabilităţii juridice*, un element fundamental al bunei administrări, presupune demersuri susţinute din partea autorităţilor administraţiei publice pentru recâştigarea încrederii cetăţenilor în legătură cu activitatea lor prin păstrarea unui echilibru între interesele publice şi interesele private, respectarea constituţiei şi legilor, prevenirea actelor de corupţie, limitarea excesului de putere, crearea şi respectarea unei proceduri administrative unitare.

§8. Transparenţa în administraţia publică

8.1. Clarificarea conceptului de transparenţă în administraţia publică

Transparenţa în administraţia publică este un principiu fundamental pe care îl regăsim în legislaţia statelor europene, în legislaţia Uniunii Europene şi în documentele aprobate în cadrul Consiliului Europei, dar şi în doctrina şi jurisprudenţa europeană.

Un cunoscut autor de drept public menţiona în tratatul său de drept administrativ că: „o administraţie publică modernă, civilizată, într-un stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea

[1] *A. Trăilescu*, loc. cit., în Curentul juridic nr. 1/2011, p. 113.

omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic sunt valori supreme, fiind garantate constituţional, nu poate fi decât ***o administraţie transparentă***, iar transparenţa este de neconceput fără norme clare, pe cât posibil unitare, cunoscute de toată lumea"[1].

Aşadar, potrivit acestui principiu, autorităţile administraţiei publice trebuie să asigure informarea persoanelor care ar putea fi afectate de deciziile ce urmează a fi luate, pentru ca acestea să-şi poată exprima opiniile în legătură cu viitoarele reglementări. Astfel, cetăţenii, individual sau constituiţi în asociaţii neguvernamentale, se pot implica în procedura de elaborare a actelor administrative normative, evitându-se în acest mod eventualele efecte negative ale deciziilor şi, ulterior, reacţii publice vehemente împotriva deciziilor luate fără a identifica şi opinia comunităţii. Respectarea dreptului la informare şi consultare a cetăţenilor a devenit o cerinţă care s-a făcut din ce în ce mai des auzită la nivel naţional şi european, legislaţia naţională şi cea europeană fiind în prezent modificate în sensul creării instrumentelor legale pentru realizarea acestui drept, după cum vom arăta în continuare.

Acest principiu nu poate fi analizat decât în strânsă legătură cu celelalte principii ale bunei administrări: principiul legalităţii acţiunii administraţiei publice, principiul egalităţii, principiul imparţialităţii, principiul termenului rezonabil de acţiune a administraţiei publice, principiul proporţionalităţii şi principiul securităţii raporturilor juridice în administraţia publică.

În opinia unui autor, se poate analiza transparenţa administraţiei publice având în vedere cel puţin trei tipuri de proceduri: informarea, consultarea şi participarea cetăţenilor la luarea deciziilor[2]. Aceste proceduri sunt importante, dar nu suficiente pentru a analiza acest concept complex. Transparenţa decizională a administraţiei publice include mai multe aspecte, astfel:

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., 2005, p. 148.

[2] *M. Voican*, Principiul consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor de interes deosebit, în Revista de Ştiinţe Juridice nr. 4/2006, p. 166.

- implică *recunoaşterea dreptului oricărei persoane de a obţine informaţii de interes public* de la autorităţile administraţiei publice, în legătură cu problemele care sunt considerate relevante de către fiecare persoană, în funcţie de interesele proprii;

- implică *un dialog constant între administraţia publică şi cetăţeni* şi *libertatea acestora de a sesiza problemele pe care le identifică factorilor de decizie* de la nivel naţional sau local, dar şi de a face propuneri de adoptare a unor acte normative în domenii de interes public;

- presupune *consultarea beneficiarilor înainte de luarea deciziilor* care îi privesc şi *participarea cetăţenilor la luarea deciziilor care îi privesc*, prin organizarea de dezbateri publice sau referendum;

- implică *obligaţia autorităţilor administraţiei publice de a motiva actele administrative*, atât normative, cât şi individuale, arătând elementele de fapt şi de drept care au determinat luarea deciziei;

- implică *obligaţia de a aduce la cunoştinţa particularilor a tuturor actelor administrative normative adoptate*, cu păstrarea confidenţialităţii acelor informaţii pe care legea prevede expres că le exclude de la publicare.

Informarea cetăţenilor reprezintă modalitatea cea mai redusă de implicare a cetăţenilor în luarea deciziilor publice; aceştia sunt ţinuţi la curent cu activitatea instituţiilor şi pot apoi analiza ce se întâmplă în diferite domenii ale vieţii sociale. Informarea cetăţenilor se poate realiza din oficiu, la cerere sau prin publicarea raportului de activitate al instituţiilor. Numai un cetăţean bine informat se poate implica apoi în luarea deciziilor pe care administraţia publică le consideră necesare, prin participarea la consultările publice organizate de către autorităţile administraţiei publice sau prin înaintarea de propuneri privind luarea unor decizii de către administraţia publică.

Consultarea cetăţenilor presupune un grad sporit de implicare a lor, aceştia având posibilitatea să-şi exprime punctele de vedere în cadrul consultărilor în probleme de interes local sau naţional. Acest demers se poate realiza prin organizarea de dezbateri publice sau referendum şi prin facilitarea participării particularilor la şedinţele forurilor decizionale locale sau naţionale.

Participarea activă presupune un maxim de implicare al cetăţenilor, care, utilizând informaţiile la care au acces se pot manifesta în sensul exprimării punctelor de vedere şi a propunerilor proprii fie personal, fie prin intermediul unor structuri sociale (cum ar fi organizaţiile neguvernamentale sau sindicatele). Participarea activă a societăţii civile se poate realiza prin *exercitarea dreptului de iniţiativă legislativă* sau *de a informa executivul şi legislativul în privinţa propunerilor care au fost adunate de la cetăţeni*, analizate de către persoane care au expertiză în domeniul respectiv şi sistematizate pentru a se putea încadra în prevederile legale în vigoare.

În cadrul acestui concept se înscrie şi **motivarea actelor administrative normative**, acest proces permiţând cetăţenilor să ia cunoştinţă de situaţiile de fapt şi de drept care au determinat adoptarea actului administrativ şi, ulterior, să aprecieze dacă decizia luată a fost legală, oportună şi a produs efectele aşteptate, sau dacă administraţia publică a acţionat fără a ţine cont de interesul public.

Aşadar, democraţia trebuie să fie caracterizată de transparenţă. Transparenţa asigură legitimitatea, eficacitatea şi responsabilitatea administraţiei într-un sistem democratic. În literatura de specialitate se analizează atât conceptul de *„transparenţă decizională"* (sintagma folosită de legea-cadru din România privind transparenţa administraţiei publice), cât şi conceptul de *„administraţie transparentă"*[1], o noţiune mai largă decât prima, utilizată atunci când se analizează conceptul de bună guvernare, deci implicit, şi conceptul de *bună administrare*.

Transparenţa administraţiei publice nu înseamnă, aşadar, doar transparenţă decizională, acest concept având şi alte dimensiuni: claritatea întregului proces de elaborare şi aprobare a proiectelor de acte administrative normative, aducerea la cunoştinţa publicului a reglementărilor adoptate, obligaţia de motivare a unei decizii

[1] *E.L. Cătană*, op. cit., p. 138.

administrative[1], dar şi publicarea raportului de activitate al autorităţii administraţiei publice.

Claritatea procedurilor de elaborare şi aprobare a proiectelor de acte administrative normative presupune în primul rând respectarea tuturor procedurilor legale prealabile aprobării actelor administrative normative, care înseamnă aducerea la cunoştinţa publicului a situaţiei de fapt şi de drept care reclamă luarea unei decizii administrative, a proiectului de act normativ şi invitarea persoanelor interesate de a prezenta propuneri într-un anume termen. Claritatea procedurii presupune şi înregistrarea propunerilor, analizarea lor şi prezentarea lor în cadrul întâlnirii organizate pentru aprobarea actului administrativ, dar şi organizarea unor dezbateri publice, dacă se solicită acest lucru, tot în interiorul unui termen prevăzut expres de lege. Iar în cadrul şedinţei pentru aprobarea proiectului de act administrativ trebuie prezentate şi propunerile primite şi dacă s-a ţinut sau nu cont de acestea în definitivarea proiectului de act administrativ. Dar, din păcate, acest lucru nu se întâmplă în administraţia publică din România.

Tot în cadrul conceptului de transparenţă trebuie inclusă şi *obligaţia de a publica actele administrative normative, însoţite de motivarea adoptării lor*, astfel încât acestea să ajungă la cunoştinţa cât mai multor persoane, pentru a putea fi analizate şi eventual, îmbunătăţite ulterior prin propuneri ale cetăţenilor. *Motivarea actelor administrative normative* apare ca un element esenţial pentru formarea convingerilor cetăţenilor cu privire la legalitatea şi, implicit, oportunitatea actelor administrative; de asemenea, ea reprezintă şi o garanţie a unei analize temeinice şi obiective a împrejurărilor de fapt şi a unei aplicări corecte a normelor legale în vigoare de către organul de decizie[2]. Se consideră că motivarea actului administrativ sporeşte spiritul de răspundere al funcţionarului public şi duce la eficientizarea controlului de legalitate[3].

---

[1] *S. Prechal, M.E. De Leeuw*, Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle?, în Review of European Administrative Law no. 1/2007, p. 51-61.

[2] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 45.

[3] Ibidem.

În ceea ce priveşte *obligaţia autorităţilor administraţiei publice de a-şi publica rapoartele de activitate*, acest lucru e motivat de faptul că, cetăţeanul are dreptul să ştie care au fost obiectivele autorităţii administraţiei publice, cum au fost ele îndeplinite, cum au fost realizate veniturile şi cum s-au cheltuit banii din buget. Tot din rapoartele de activitate cetăţeanul poate afla care sunt proiectele de viitor ale autorităţii administraţiei publice, pe termen scurt, mediu şi lung, şi care vor fi demersurile pe care autorităţile le vor face pentru realizarea acestor proiecte (împrumuturi, creşteri de taxe şi impozite etc.).

De asemenea, conceptele de transparenţă şi deschidere instituţională pot fi analizate din dublă perspectivă: ca normă şi ca instrument. Ca normă, transparenţa şi deschiderea instituţională sunt parte a sistemului de valori care stau la baza oricărei societăţi democratice şi a drepturilor omului. Ca instrumente, transparenţa şi deschiderea instituţională pot fi folosite în vederea creşterii eficienţei şi eficacităţii în sfera publică, prin exercitarea de presiuni asupra decidenţilor publici pentru ca aceştia să devină responsabili în faţa opiniei publice[1].

În concluzie, transparenţa şi deschiderea instituţională în administraţia publică sprijină realizarea a două mari obiective[2]: *protejează interesul public* prin reducerea posibilităţii de apariţie a corupţiei şi a proastei administrări şi *protejează drepturile individuale* permiţând cetăţenilor să cunoască temeiul deciziilor administrative şi oferindu-le posibilitatea să atace aceste decizii fie pe cale administrativă, fie pe cale judecătorească, dacă îi afectează negativ.

Conceptul de transparenţă în administraţia publică suportă de altfel două abordări[3]: pe de o parte, este discutat în contextul drepturilor fundamentale ale omului, în legătură cu dreptul la liberă

---

[1] *Y. Dror*, Transparency and openness of quality democracy, în *M. Kelly* (editor): Openness and transparency in Governance: challenges and opportunities, NISPAcee, Maastricht, 1999, p. 62-64.

[2] OECD, SIGMA Papers no. 27, European Principles for Public Administration, Paris, 1999, p. 12.

[3] Ibidem.

exprimare, subliniindu-se faptul că numai persoanele informate se pot exprima în cunoştinţă de cauză; pe de altă parte, principiul transparenţei este discutat în contextul reformei administraţiei publice, considerându-se că este nevoie de un sistem administrativ mai deschis şi mai transparent pentru a creşte eficienţa şi eficacitatea administraţiei publice.

Importanţa *transparenţei decizionale în administraţia publică* este *justificată* de altfel pe baza următoarelor raţionamente[1]: măreşte încrederea pe care cetăţenii o au în activitatea de guvernare; măreşte eficienţa procesului de evaluare a performanţelor în administraţia publică; îmbunătăţeşte procesul de comunicare între cetăţeni şi administraţia publică; creează premisele unei bune informări a cetăţenilor; reduce rezistenţa la schimbare a administraţiei publice şi face ca autorităţile publice să fie orientate spre acţiune; duce la un sistem mai eficient de funcţionare a administraţiei publice; reduce corupţia în cadrul administraţiei pentru că întregul proces este deschis cetăţenilor, mass-mediei, firmelor, organizaţiilor non-guvernamentale, care au acces la informaţiile şi deciziile de interes public".

Aşadar, prin **transparenţă în administraţia publică** înţelegem de fapt atât **liberul acces la informaţiile de interes public**, cât şi **participarea / consultarea cetăţenilor** la luarea deciziilor şi, nu în ultimul rând, **comunicarea** către cei interesaţi a **criteriilor de luare a deciziilor şi motivarea deciziilor.** Respectarea principiului transparenţei în administraţia publică de către autorităţi determină creşterea interesului cetăţenilor de a participa la treburile publice, creşterea încrederii cetăţenilor în eficienţa şi eficacitatea acţiunii administraţiei publice, reducerea corupţiei, apropierea cetăţeanului de administraţie.

---

[1] *B. Cobârzan, D. Dragoş, B. Neamţu*, Transparenţa administrativă în România. O cercetare asupra aplicării prevederilor legii transparenţei în comunităţile rurale din regiunea Transilvania, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2008, p. 13.

8.2. Transparenţa acţiunii administraţiei publice în statele membre ale Uniunii Europene

Asigurarea transparenţei în activitatea autorităţilor administraţiei publice are la bază respectarea *dreptului la informaţiile de interes public*, respectiv informarea corectă a cetăţenilor asupra treburilor publice. Tot în legătură cu noţiunea de *transparenţă* prezintă importanţă prezenţa prevederilor legale ce stau la baza organizării unui *referendum*, o modalitate de a afla care sunt opiniile populaţiei în ceea ce priveşte o problemă de interes general. De asemenea, pentru acest principiu este importantă *asigurarea participării cetăţenilor la guvernare şi legiferare* prin realizarea de propuneri legislative, dar şi problematica *motivării deciziilor luate de către autorităţile publice*.

În sistemele juridice ale statelor europene se regăsesc prevederi prin care se garantează transparenţa activităţii autorităţilor administraţiei publice, la nivel constituţional.

Art. 72-1 din Constituţia Franţei precizează că: „Legea stabileşte condiţiile în care alegătorii din fiecare colectivitate teritorială, prin exercitarea *dreptului la petiţionare*, pot să solicite ca adunarea deliberativă a respectivei colectivităţi să treacă pe ordinea de zi un subiect ce ţine de competenţa sa. În condiţiile prevăzute prin lege organică, *proiectele privind o decizie sau un act ce intră în competenţa unei colectivităţi teritoriale pot fi supuse la iniţiativa acesteia, prin referendum, deciziei alegătorilor din respectiva comunitate*. Atunci când se are în vedere crearea unei colectivităţi teritoriale cu statut special sau modificarea organizării acesteia, se poate hotărî prin lege ca alegătorii înscrişi în colectivităţile vizate să fie consultaţi. De asemenea, modificarea limitelor colectivităţilor teritoriale poate face obiectul unei consultări a alegătorilor, în condiţiile prevăzute de lege". Aşadar, potrivit legii fundamentale din Franţa, deciziile la nivelul colectivităţilor locale se iau prin *consultarea cetăţenilor*, în condiţiile prevăzute de lege, iar *dreptul de petiţionare* poate fi exercitat de către cetăţeni pentru a include pe ordinea de zi a autorităţilor deliberative locale un anumit subiect.

De asemenea, și în sistemul juridic german, *referendumul* este utilizat deseori pentru a afla care este opinia cetățenilor în diferite probleme de interes local. Astfel, potrivit art. 29 alin. (6) din Constituția Germaniei: „Majoritatea în cazul unui *referendum* sau al unui *referendum consultativ* constă în majoritatea voturilor exprimate, cu condiția să reprezinte cel puțin un sfert dintre persoanele cu drept de vot la alegerile pentru Bundestag. Alte detalii referitoare la *consultarea populară, la petiții și referendumuri consultative* sunt reglementate printr-o lege federală care poate prevedea, de asemenea, ca aceeași inițiativă populară să nu poată fi reînnoită într-un interval de cinci ani".

Constituția Austriei[1] prevede, de asemenea, posibilitatea consultării cetățenilor cu privire la o problemă de importanță națională, potrivit art. 49b, astfel: „1. *Consultarea populației cu privire la o problemă de importanță națională fundamentală* care este de competența legislativului are loc în cazul în care Consiliul Național o aprobă în temeiul unei propuneri prezentate de membrii săi sau de Guvernul Federal (...)". În art. 20 alin. (4) se prevede, de asemenea, că: „Toți funcționarii cărora li se încredințează atribuții administrative la nivel municipal, de land sau federal, precum și funcționarii altor instituții de drept public *vor comunica informații cu privire la aspectele ce se înscriu în sfera de competență a acestora* (...)".

Se observă că în această Lege fundamentală, garantarea *principiului transparenței activității administrației publice* este realizată prin consacrarea procedurii *consultării populare*, dar și prin consacrarea *principiului comunicării informațiilor de interes public* din sfera administrației publice.

Art. 123 al Legii fundamentale italiene stabilește că: „Fiecare regiune are un statut care, potrivit Constituției, stabilește forma de guvernământ și principiile fundamentale de organizare și funcționare a regiunii. Statutul reglementează *exercitarea dreptului de inițiativă legislativă și de referendum privind legile și măsurile administrative ale regiunii*, precum și publicarea legilor și a

[1] Disponibilă în limba română (*http://codex.just.ro/Tari/AT*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

reglementărilor regionale. (...) Statutul se supune *referendumului popular* în cazul în care, în termen de trei luni de la publicarea sa, a 50-a parte din alegătorii regiunii sau o cincime din membrii Consiliului Regional solicită astfel. Statutul supus referendumului nu este promulgat în cazul în care acesta nu este adoptat cu majoritatea voturilor valabil exprimate (...)".

Pe de altă parte, art. 105 din Constituția Spaniei reglementează: „*a.* dreptul cetățenilor de *a fi audiați* direct sau prin intermediul organizațiilor și asociațiilor recunoscute prin lege, în procesul de elaborare a dispozițiilor administrative care se referă la aceștia; *b. accesul cetățenilor la arhivele și registrele administrative*, cu excepția cazului când acestea se referă la securitatea și apărarea statului, investigarea delictelor și intimitatea persoanelor; *c.* procedurile de urmat pentru elaborarea de acte administrative, garantându-se, dacă este cazul, *dreptul părților interesate de a fi ascultate*".

Așadar, în această Lege fundamentală regăsim alte elemente ale *principiului transparenței acțiunii administrației publice*. Este vorba de *dreptul cetățenilor spanioli de a fi ascultați* atunci când se elaborează un act administrativ care îi va afecta, dar și de *dreptul acestora de a avea acces la informațiile de interes public* deținute de autoritățile administrației publice.

De asemenea, art. 63 din Constituția Poloniei[1] stabilește că: „Orice persoană are *dreptul de a depune* în interes public, în propriul său interes sau în cel al unei alte persoane – cu consimțământul acesteia – *petiții, propuneri și reclamații* în atenția autorităților publice, a organizațiilor și instituțiilor sociale, în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor stabilite în domeniul administrației publice. Procedurile de analiză a petițiilor, a propunerilor și a plângerilor sunt prevăzute prin lege". Iar art. 170 al acestei Legi fundamentale prevede că: „Membrii colectivității teritoriale autonome *pot decide pe calea referendumului, chestiunile privind colectivitatea*, în special dizolvarea organului administrației locale

[1] Disponibilă în limba română (*http://codex.just.ro/Tari/PL*), accesată la data de 5 noiembrie 2017.

ales prin vot direct. Principiile şi procedura organizării referendumului local sunt stabilite prin lege".

Iată că atât *dreptul de petiţionare*, cât şi *dreptul de a fi consultaţi prin referendum* sunt garantate în sistemul juridic polonez la nivel constituţional, ceea ce ne oferă indicii că acest stat este direct interesat să asigure *transparenţa activităţii administraţiei publice*.

Un alt exemplu de garantare la nivel constituţional a transparenţei acţiunii autorităţilor publice îl constituie Constituţia Olandei, care încă din art. 5 menţionează că: „Orice persoană are dreptul să se adreseze autorităţilor competente prin *petiţii formulate în scris*". Iar art. 110 prevede că: „În exercitarea atribuţiilor lor, instituţiile guvernamentale respectă *dreptul de acces public la informaţii* potrivit normelor ce vor fi prevăzute prin lege".

După cum se observă, *consultarea cetăţenilor* este un instrument juridic utilizat în statele membre ale Uniunii Europene, acestea fiind direct interesate să cunoască opiniile cetăţenilor lor şi să-i implice în acest mod pe aceştia în realizarea treburilor publice. Consultarea populară constituie un element esenţial al bunei administrări, asigurând transparenţa acţiunii administraţiei publice. Acesteia i se adaugă garantarea dreptului de acces la informaţiile de interes public de către autorităţile publice, a dreptului de a avea iniţiativa unei decizii la nivelul comunităţilor locale şi a obligaţiei de motivare a actelor administrative, elemente care sunt fundamentale pentru garantarea *dreptului la bună administrare*.

Secţiunea a 3-a. Procedura administrativă – element de bază al garantării bunei administrări

§1. Conceptul de procedură administrativă în doctrina juridică românească

Termenul de „procedură" are mai multe sensuri, în funcţie de domeniul în care este folosit. Întâlnim această noţiune atât în domeniul juridic – procedură civilă, procedură penală, procedură

administrativă, cât şi în domeniul medical – procedură medicală, în domeniul tehnic – procedură tehnică de lucru, în management – procedură specifică etc.

Dicţionarul Explicativ al Limbii Române[1] defineşte procedura ca reprezentând „totalitatea actelor şi a formelor îndeplinite în cadrul activităţii desfăşurate de un organ de jurisdicţie, de executare sau de alt organ de stat", dar şi „ramură a dreptului care are ca obiect studiul procedurii". O definiţie perfectibilă, deoarece cuvântul cheie care ar trebui folosit este cel de „reguli" care trebuie respectate pentru a îndeplini o anumită activitate sau pentru a atinge un anumit scop.

În perioada postbelică **procedura administrativă** era definită ca **totalitatea normelor juridice care reglementează forma în care se îndeplineşte întreaga activitate a organelor administraţiei de stat**[2]. De asemenea, procedura administrativă era delimitată în **procedura administrativă necontencioasă**, ce cuprindea principalele reguli de emitere şi executare a actelor administrative, şi **procedura administrativă contencioasă**, folosită pentru soluţionarea de litigii de către organele de jurisdicţie ce funcţionau în cadrul administraţiei de stat, asemănătoare cu cea a instanţelor judecătoreşti[3].

În perioada actuală, un reputat autor de drept public defineşte **procedura administrativă** ca reprezentând „**ansamblul normelor juridice privind formele şi modalităţile specifice de elaborare, punere în executare şi control al actelor administrative, precum şi de realizare a operaţiunilor administrative şi tehnico-materiale de către structurile administraţiei publice**"[4]. Procedura administrativă trebuie „să sistematizeze, să simplifice şi să unifice activitatea administraţiei", să orienteze şi să raţionali-

---

[1] Academia Română, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 1998, p. 853.

[2] *R. Ionescu*, Drept administrativ, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 393.

[3] *M. Anghene*, Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în RRD nr. 11/1973, p. 60-61.

[4] *E. Bălan*, op. cit., p. 33.

zeze activitatea autorităţilor învestite cu prerogative de putere publică, reducând câmpul de manifestare a puterii discreţionare[1].

Pornind de la cele două noţiuni, **procedura administrativă necontencioasă** şi **procedura administrativă contencioasă**, un alt autor relevă faptul că „**procedura administrativă necontencioasă** cuprinde, de obicei, **principiile fundamentale specifice administraţiei publice, precum şi regulile de elaborare şi executare a actelor administrative, ca forme principale de activitate a autorităţilor administraţiei publice**"[2]. De asemenea, „**procedura administrativă contencioasă** priveşte **controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice**, exercitat fie prin autorităţile cu atribuţii administrativ-jurisdicţionale din administraţia activă, fie prin instanţele specializate ce fac parte din structura puterii judecătoreşti, adică, ceea ce în mod tradiţional denumim contencios administrativ"[3].

În doctrina actuală de drept public, sintagma „**procedură administrativă**" se foloseşte atunci când se face referire la **principiile şi regulile aplicabile administraţiei publice active**, nu şi la controlul jurisdicţional al administraţiei publice.

Într-o altă opinie[4], **procedura administrativă este un „punct de intersectare al managementului public cu dreptul administrativ"**, putând fi şi punctul de plecare pentru un dialog între cercetătorii de drept public, drept administrativ şi management public care doresc îmbunătăţirea şi eficientizarea activităţii administraţiei publice. Se consideră că atât specialiştii în drept public, cât şi funcţionarii publici şi cei care doresc să reformeze administraţia publică (în general oamenii politici) sunt interesaţi de problematica procedurii administrative. Astfel, funcţionarii publici doresc să-şi îmbunătăţească relaţiile cu cetăţenii cu care intră în contact în exercitarea atribuţiilor de serviciu, iar cei care doresc

---

[1] *E. Bălan*, op. cit., p. 33.

[2] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, op. cit., 2014, p. 92.

[3] Ibidem.

[4] *I. Koprić*, Administrative Technology and General Administrative Procedure: Challenges and Changes in South-Eastern Europe, în Pregledni znanstveni rad (review scientific paper) nr. 11/2010, p. 435-454.

reforma administraţiei încearcă să folosească procedura administrativă ca un domeniu de îmbunătăţire a sectorului public în consens cu priorităţile lor politice. Şi nu în cele din urmă, instituţiile europene susţin necesitatea unei proceduri eficiente, transparente şi corecte, ca o componentă a unei bune capacităţi administrative, în concordanţă cu necesitatea de consolidare a spaţiului administrativ european.

Într-adevăr, chiar dacă la nivel legislativ regăsim reglementări clare, simple şi coerente ale procedurii care trebuie urmată pentru ca administraţia publică să-şi atingă scopul de realizare a interesului general, dacă nu sunt folosite şi cunoştinţele pe care le asigură managementul public (referitoare la definirea obiectivelor instituţiei publice, stabilirea sarcinilor fiecărui compartiment, urmărirea performanţei, luarea măsurilor necesare pentru eficientizarea activităţii) activitatea administraţiei publice poate fi considerată necorespunzătoare din punctul de vedere al modului de cheltuire a resurselor alocate.

§2. Necesitatea codificării procedurii administrative

O parte dintre autorii de drept public din perioada postbelică, datorită existenţei unor practici administrative diverse şi de multe ori diferite, s-au pronunţat pentru sistematizarea reglementărilor privind procedura administrativă, cu toate dificultăţile inerente datorate complexităţii şi dinamismului acţiunilor specifice administraţiei publice.

Codul de procedură administrativă, conform doctrinei postbelice, ar fi trebuit să conţină reguli de procedură generală ce privesc emiterea actelor administrative, formele necesare şi condiţiile ce trebuie îndeplinite în vederea elaborării şi executării unei decizii legale[1]. Acestor prevederi, ce trebuiau să fie clare şi concise, pentru a putea fi uşor cunoscute de populaţie şi aplicate de funcţionarii din administraţie, trebuiau să li se alăture principiile

[1] *M. Anghene*, op. cit., p. 62.

fundamentale ale administraţiei publice, acele idei călăuzitoare şi mereu actuale ce stau la baza oricăror reglementări legale.

În doctrina actuală, pornind de la dezideratul asigurării unei administraţii publice democratice şi transparente, se reafirmă necesitatea sistematizării tuturor normelor de drept administrativ, atât într-un Cod administrativ, cât şi într-un Cod de procedură administrativă. Reputaţi autori de drept public şi practicieni din administraţia publică au format grupuri de lucru ce au avut ca obiectiv completarea sau restructurarea cadrului legislativ existent, prin intermediul celor două coduri[1].

În ceea ce priveşte necesitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă, se consideră că aceasta ar permite „orientarea şi raţionalizarea activităţii autorităţilor învestite cu prerogative de putere publică" şi ar contribui la „protejarea cetăţenilor împotriva arbitrariului administrativ"[2]. Se afirmă că procesul de codificare al procedurii administrative contribuie la consolidarea principiului legalităţii care ar trebui să ghideze activitatea administrativă[3].

De asemenea, prin codificare se asigură disciplinarea activităţii şi se fixează limite precise pentru fiecare dintre cele trei funcţii ale statului: normativă, administrativă şi jurisdicţională[4].

---

[1] În legătură cu activitatea de codificare a normelor de drept administrativ, a se vedea *D. Apostol Tofan, D. Focşăneanu, C. Şuţa*, Un cadru legislativ mai coerent pentru o administraţie publică mai eficientă. Proiectul Codului administrativ al României, în CJ nr. 6/2011, p. 303-306. În legătură cu activitatea de codificare a procedurii administrative, a se vedea *D. Apostol Tofan*, Câteva reflecţii cu privire la Proiectul Codului de procedură administrativă (partea I), în RDP nr. 3/2005, p. 90-100, şi *D. Apostol Tofan*, Câteva reflecţii cu privire la Proiectul Codului de procedură administrativă (partea a II-a), în RDP nr. 4/2005, p. 40-54.

[2] *A.R. Brewer-Carias*, Les principes de la procédure administrative non contentieuse. Études de droit comparé (France, Espagne, Amérique Latine), Collection Science et Droit Administratifs, Economica, Paris, 1992, p. 2.

[3] *A.R. Brewer-Carias*, Études de droit public comparé, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 169.

[4] *R.-A. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat, op. cit., 2004, p. 75

Un cunoscut autor de drept public consideră că prin codificarea procedurii administrative se elimină paralelismele sau contradicțiile între actele normative în domeniu, ar fi utilizată o terminologie comună, unitară, evitându-se confuziile și interpretările diferite[1].

Problema simplificării, sistematizării și verificării activității administrației publice a fost analizată în majoritatea statelor europene, teoreticienii concluzionând că, cea mai dificilă modalitate de regrupare a legislației este chiar codificarea, deoarece ea presupune o raționalizare normativă de mare anvergură. În state care au adoptat deja coduri de procedură administrativă[2] apar întrebări legate de posibile încălcări ale libertăților cetățenești și chiar de afectarea performanței administrației publice[3].

Cu toate aceste dificultăți, conform Studiului privind principiile bunei administrări în statele membre ale Uniunii Europene, efectuat la cererea guvernului suedez de către Agenția suedeză pentru management public[4], s-a constatat că în 17 state europene dreptul de procedură administrativă și / sau dreptul administrativ era sistematizat în anul 2005.

Astfel, Polonia, în 1960 și Cehia, în 1967, au fost primele state care au codificat procedura administrativă, urmând apoi Germania (1976), Danemarca (1985), Suedia (1986), Italia (1990), Portugalia (1991), Austria (1991), Olanda (1992), Spania (1992), Lituania (1999), Grecia (1999), Slovacia (2002), Estonia (2002), Slovenia (2002), Finlanda (2004) și Letonia (2004)[5]. În 2009 și Croația a adoptat o lege a procedurii administrative.

În dreptul comunitar s-a pus, de asemenea, în discuție necesitatea raționalizării și creșterii transparenței în procedurile de luare a deciziei, prin codificarea unor standarde procedurale ale unei bune administrații. A fost aprobat astfel în anul 2001, de către

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, op. cit., 2014, p. 93.

[2] De exemplu: Germania, Olanda.

[3] *R.-A. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat, op. cit., 2004, p. 83-89.

[4] (*http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf*), accesată la data de 11 noiembrie 2017.

[5] Idem, p. 73, Tabelul 18 – Year of codification.

Parlamentul European, *Codul european al bunei conduite administrative*, ce are ca scop detalierea dreptului la **bună administrare** prevăzut în art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Comisia Europeană a început de asemenea demersuri pentru simplificarea și raționalizarea legislației Uniunii Europene, primul domeniu vizat fiind mediul, urmând apoi agricultura, concurența, piețele etc. S-a concluzionat, așadar, că este mai bine să se procedeze la elaborarea de coduri sectoriale, o codificare prematură riscând să dea naștere unui sistem rigid de norme ce vor trebui ulterior modificate prin norme derogatorii[1].

De asemenea, Parlamentul European a adoptat în 15 ianuarie 2013 o **Rezoluție privind reglementarea procedurii administrative europene**, ce conține în anexă o serie de recomandări ce au fost transmise Comisiei și Consiliului, Ombudsmanului European, precum și guvernelor și parlamentelor statelor membre, **în vederea elaborării unui** regulament privind procedura administrativă europeană. **Recomandările privesc** obiectivul și domeniul de aplicare ale regulamentului care urmează să fie adoptat, principiile generale care ar trebui să călăuzească administrația, normele care călăuzesc deciziile administrative, revizuirea și corectarea propriilor decizii, forma și publicitatea regulamentului. Rezoluția are la bază prevederile art. 225 și art. 298 din TFUE, art. 41 din CDFUE, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, dar și Recomandarea CM R (2007)7 privind buna administrare și o serie de studii efectuate în scopul creșterii transparenței și eficienței activității Uniunii Europene[2].

În această rezoluție, Parlamentul European afirmă că o procedură administrativă europeană „ar ajuta administrația Uniunii (...) pentru a facilita și promova cele mai înalte standarde de administrare", „ar spori legitimitatea Uniunii și încrederea cetățenilor în

---

[1] *R.-A. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat, op. cit., 2004, p. 86-87.

[2] (*http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//RO*), accesată la 11 noiembrie 2017.

administrația sa" și „ar putea încuraja cooperarea și schimbul de bune practici dintre administrațiile naționale și administrația Uniunii Europene".

În concluzie, **procedura administrativă constituie o preocupare constantă a specialiștilor de drept public, dar și a factorilor de decizie de la nivelul Uniunii Europene, considerându-se că prin codificarea procedurii administrative va spori calitatea serviciilor oferite cetățenilor și, implicit, va crește gradul de încredere al oamenilor atât în administrația publică națională, cât și în administrația publică europeană.**

§3. Propuneri privind conținutul Codului de procedură administrativă în România și la nivelul Uniunii Europene

Preocupările privind utilitatea codificării normelor de procedură administrativă au condus în perioada postbelică la emiterea unor propuneri privind ceea ce ar trebui să conțină Codul de procedură administrativă, și anume: reguli ale procedurii administrative generale care privesc emiterea de acte administrative de către toate organele administrației de stat; formele necesare și condițiile ce trebuie îndeplinite în vederea elaborării și executării deciziei legale în măsură să asigure realizarea drepturilor și intereselor cetățenilor[1]. Trebuie menționat că propunerile priveau doar actele administrative individuale, nu și cele normative, datorită condițiilor specifice acelor timpuri.

În perioada post-revoluționară preocupările pentru codificarea normelor administrative s-au multiplicat, atât din perspectiva numărului celor interesați, cât și din cea a diversității aspectelor supuse analizei[2].

Astfel, într-o opinie recentă, viitorul Cod de procedură administrativă ar trebui să reglementeze, în special, aspectele ce privesc

---

[1] *M. Anghene*, loc. cit., 1973, p. 62.

[2] *R.-A. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat, op. cit., 2004, p. 78.

procedura administrativă necontencioasă şi controlul administrativ-jurisdicţional realizat de structuri specializate cu atribuţii jurisdicţionale din cadrul administraţiei publice, deoarece controlul judecătoresc asupra administraţiei publice este reglementat prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[1].

De asemenea, datorită reglementărilor amănunţite ale Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, reglementări care privesc atât legile, cât şi actele administrative normative ale autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, Codul de procedură administrativă ar urma să facă referire doar la **regimul juridic aplicabil actelor administrative individuale** şi la **alte reguli ce ar trebui să fie aplicate în administraţia publică, nereglementate până acum.** Codul de procedură administrativă ar trebui să definească şi **conceptele utilizate şi principiile aplicabile în administraţia publică**, deşi încă nu s-a reuşit fundamentarea unui punct de vedere comun. Trebuie reglementat, de asemenea, în cuprinsul Codului de procedură administrativă şi **controlul administrativ intern şi extern**[2].

Un pas în realizarea codificării procedurii administrative l-a constituit aprobarea prin **H.G. nr. 1360/2008** a **Tezelor prealabile ale Proiectului Codului de procedură administrativă.** Din cuprinsul acestui act normativ reţinem faptul că demersurile de codificare urmăresc asigurarea unei mai mari securităţi juridice şi a unei mai bune accesibilităţi a dreptului, în acord cu exigenţele constituţionale legate de garantarea drepturilor substanţiale. Mai mult, codificarea poate fi folosită ca o oportunitate de îmbunătăţire a reglementărilor dintr-un domeniu.

Proiectul Codului de procedură administrativă îşi propune să reglementeze într-o formă unitară şi sistematică procedura administrativă, astfel încât să fie înlăturate carenţele generate de fragmentare, lipsa de claritate a legislaţiei actuale.

Elementele de noutate şi soluţiile legislative pe care le propune sunt: reglementarea coerentă a principiilor care guvernează

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, op. cit., 2014, p. 93.
[2] Idem, p. 94-95.

procedura administrativă (legalitatea; eficienţa; interesul public; buna-credinţă; egalitatea de tratament; motivarea activităţii administrative; recursul administrativ şi accesul la justiţie; transparenţa; colaborare şi cooperare; responsabilitate şi răspundere); clarificarea unei serii de concepte, termeni şi instituţii în cadrul procedurii administrative; clarificarea regimului juridic al competenţei; clarificarea aspectelor incidente procedurii administrative de la iniţierea procedurii şi până la finalizarea acesteia; raţionalizarea regimului juridic aplicabil actelor administrative; raţionalizarea regimului juridic aplicabil operaţiunilor administrative; clarificarea regimului juridic aplicabil contractelor administrative; reglementarea controlului administrativ în corelaţie cu dreptul de apreciere şi a căilor de atac pe cale administrativă prin consacrarea regulilor şi procedurii aplicabile recursului administrativ graţios şi ierarhic şi recursului administrativ în cazul contractelor administrative.

Structura propusă pentru Codul de procedură administrativă este următoarea:

- „**Partea I** va cuprinde **dispoziţii generale**, cum ar fi obiectul de reglementare, înţelesul unor termeni;
- **Partea a II-a** urmează să detalieze procedura administrativă prin reglementarea **mijloacelor alternative de soluţionare a disputelor administrative**, aceste proceduri prealabile sesizării instanţei de judecată având un rol important atât în ceea ce priveşte responsabilizarea autorităţilor publice pentru apărarea drepturilor şi intereselor persoanelor şi a interesului public, cât şi în evitarea litigiilor de contencios administrativ. **Titlul I** al acestei părţi va trata principiile generale, părţile procedurii, regimul juridic al competenţei, termenele. **Titlul II** va fi dedicat **etapelor procedurii administrative**. Următoarele titluri vor fi dedicate **actului administrativ, operaţiunilor administrative, regimului general aplicabil contractelor administrative, controlului administrativ** (formele şi principiile după care se exercită), **căilor de atac pe cale administrativă a actelor administrative** (recursul administrativ şi jurisdicţiile administrative speciale)".

Ulterior, pe pagina de internet a Ministerului Internelor şi Reformei Administrative (la acel moment) a fost lansat dezbaterii publice **Proiectul Codului de procedură administrativă al**

României[1], care este structurat în alt mod. Această formă a Codului de procedură administrativă a fost însă contestată de către reprezentanţii societăţii civile, care au afirmat că abrogarea Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public şi a Legii nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică şi includerea prevederilor acestor acte normative în Cod ar putea afecta grav transparenţa autorităţilor publice din România. Din păcate, din 2008 şi până în prezent nu s-a luat o decizie în ceea ce priveşte transmiterea vreunui proiect de Cod de procedură administrativă spre aprobare în Parlament.

În schimb, Tezele prealabile ale **Proiectului Codului administrativ** au fost publicate în H.G. nr. 196/2016[2], iar în cursul lunii iulie 2017 pe site-ul Ministerului Dezvoltării Regionale, Administraţiei Publice şi Fondurilor Europene a fost publicat textul Proiectului de Lege privind Codul Administrativ al României[3].

La nivelul Uniunii Europene preocupările vizând recunoaşterea unei proceduri administrative obligatorie pentru toate instituţiile, organele, agenţiile şi oficiile Uniunii, bazat pe art. 298 din TFUE, care să se concentreze pe procedura administrativă şi să furnizeze un nivel minim de garanţii pentru particulari în interacţiunea lor directă cu administraţia Uniunii, s-au materializat deja într-o **Rezoluţie a Parlamentului European către Comisia Europeană privind reglementarea procedurii administrative a Uniunii Europene**[4].

Obiectivul reglementării solicitate de către Parlament Comisiei Europene îl reprezintă *„garantarea dreptului la o bună administrare* prin intermediul unei administraţii transparente, eficiente şi independente, pe baza unui **regulament de procedură administrativă europeană**". Acest regulament **trebuie să codifice**

---

[1] (*https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2012/12/Proiect-COD-procedura-administrativa.pdf*), accesată la 11 noiembrie 2017.

[2] M.Of. nr. 237 din 31 martie 2016.

[3] (*http://www.mdrap.ro/proiectul-de-lege-privind-codul-administrativ*), accesată la data de 12 noiembrie 2017.

[4] (*http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//RO*), accesată la data de 21 noiembrie 2017.

principiile fundamentale ale bunei administrări: legalitatea, nediscriminarea şi egalitatea de tratament, proporţionalitatea, imparţialitatea, consecvenţa şi aşteptările legitime, respectarea vieţii private, echitatea, transparenţa şi eficienţa serviciului. De asemenea, trebuie să reglementeze procedura aplicată de administraţia Uniunii în relaţia cu particularii şi să prevadă căile prin care o persoană nemulţumită de o acţiune sau inacţiune a instituţiilor europene poate acţiona pentru a-şi proteja drepturile pe care le consideră încălcate.

Raportorul Luigi Berlinguer, membru al Comisiei pentru Afaceri Juridice din cadrul Parlamentului European, considera că procedura administrativă ar permite consolidarea legitimităţii Uniunii şi, în acelaşi timp, ar oferi particularilor o securitate juridică sporită în relaţiile acestora cu administraţia Uniunii.

Însă, la fel ca la nivel naţional, nici această reglementare nu s-a materializat până acum, Comisia Europeană neadoptând până în prezent niciun Regulament de procedură administrativă, aşa cum recomanda Parlamentul European.

În schimb, în cadrul reţelei de cercetare privind dreptul administrativ al Uniunii Europene (ReNEUAL), înfiinţată în 2009, a fost conceput Proiectul Codului ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene[1], care are ca scop asigurarea transpunerii valorilor constituţionale ale Uniunii Europene „în reglementarea procedurii administrative referitoare la implementarea non-legislativă a legislaţiei şi a politicii UE". Aceasta deoarece anumite reguli temeinice şi bine concepute pentru realizarea politicii Uniunii Europene „ar putea îmbunătăţi considerabil calitatea sistemului juridic în ansamblul său" şi ar putea determina respectarea principiilor generale ale dreptului Uniunii, simplificarea

[1] *H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, D.C. Dragoş* (coord.), Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene, traducere şi adaptare din versiunea în limba franceză sau cea în limba engleză *C. Codrescu, E. Rusu, D. Sparios, I. Prelipceanu*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 13.

sistemului juridic al UE şi înlăturarea vidului juridic existent în prezent în sistemul juridic al UE[1].

Normele de procedură administrativă trebuie astfel concepute încât să ducă la atingerea obiectivelor dreptului public, respectiv realizarea eficientă a sarcinilor publice şi respectarea drepturilor persoanelor. De asemenea, trebuie respectat *principiul bunei administrări*, „parţial codificat în art. 41 din CDFUE", conform căruia deciziile trebuie luate „în conformitate cu procedurile care asigură corectitudine, imparţialitate şi promptitudine"[2].

Codul ReNEUAL îşi propune asigurarea celei mai bune variante posibile de transpunere a valorilor constituţionale ale Uniunii Europene în reguli de procedură administrativă, astfel încât să se simplifice sistemul juridic, iar statul de drept să fie respectat. Realizarea acestui Cod se consideră a fi absolut necesară pentru dezvoltarea ulterioară a sistemului administrativ al UE, care este extraordinar de fragmentat. Iar lipsa unor reguli generale de procedură pentru instituţiile şi organismele UE are un impact negativ asupra coerenţei abordării aspectelor de ordin procedural de către autorităţile statelor membre[3].

Se propune, de asemenea, ca prevederile din Cod să fie utilizate ca o „codificare de rezervă" sau ca „un text standard", ce pot fi completate prin prevederile politicilor sectoriale. Se consideră că „un cod de procedură administrativă ar contribui la respectarea principiilor statului de drept şi *bunei administrări*, în beneficiul persoanelor şi sistemului juridic al UE". *Statul de drept* şi *buna administrare* reprezintă „standarde fundamentale ale dreptului procedural administrativ", alături de alte principii de drept administrativ ale UE, după cum rezultă din Preambulul Codului[4].

În concluzie, atât la nivel naţional, cât şi la nivel european au existat iniţiative pentru sistematizarea legislaţiei şi stabilirea

---

[1] *H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, D.C. Dragoş* (coord.), Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene ..., op. cit., p. 13.

[2] Idem, p. 15.

[3] Idem, p. 19.

[4] Idem, p. 31-33.

procedurilor administrative necesare pentru ca administraţia să devină mai coerentă, mai transparentă şi mai apropiată de cetăţeni. Mai mult, de preferat ar fi ca aceste proceduri să fie cât mai apropiate ca formă şi conţinut, astfel încât o persoană care circulă în interiorul Uniunii să ştie cum să procedeze în interacţiunea cu personalul din orice administraţie naţională sau europeană, drepturile să-i fie protejate, iar posibilitatea săvârşirii oricărui abuz să fie limitată. Însă iniţiativele nu s-au concretizat încă într-un act legislativ obligatoriu nici la nivel naţional, nici la nivel european.

Este însă nevoie ca *dreptul la o bună administrare* să capete valoare obligatorie, prin introducerea lui în Constituţie şi, apoi, prin adoptarea unui Cod de procedură administrativă care să acopere toate cerinţele unei bune administrări. Este necesar şi ca aceste principii să fie cunoscute la toate nivelurile administraţiei publice. Numai prin integrarea acestor principii în conştiinţa colectivă se poate ajunge la *o bună administrare şi o bună guvernare*.

Secţiunea a 4-a. Eficienţa şi eficacitatea în administraţia publică – garanţii ale bunei administrări

§1. Delimitări terminologice

Din punct de vedere economic, **eficienţa** este privită în două sensuri: într-un prim sens este asimilată cu performanţa – un rezultat deosebit de bun al unor activităţi; într-un alt sens, reprezintă efectul maxim al unor activităţi în raport cu resursele alocate şi consumate[1]. Sau, pe scurt, **eficienţa** reprezintă *raportul dintre rezultatul obţinut şi mijloacele utilizate*.

Pentru a putea analiza activitatea în sectorul public din punctul de vedere al **eficienţei**, trebuie luată în considerare atât influenţa factorilor economici, cât şi influenţa factorilor politici, culturali, juridici şi mai ales influenţa factorului uman, deoarece, de cele mai

[1] *A. Andronicеamu*, op. cit., p. 327.

multe ori, „resursele umane sunt cele care stau la baza reuşitei sau eşecului unei acţiuni"[1].

Eficienţa poate fi **cuantificabilă**, dacă ne raportăm la efectele economice ale unei acţiuni, dar şi **necuantificabilă**, atunci când este vorba de efectele sociale. Iar atunci când ne referim la efectele sociale, este foarte important să se prevadă efectele pe termen mediu şi lung, deşi, de cele mai multe ori se acordă importanţă efectelor deciziilor luate pentru un termen scurt. Pentru ca acţiunea unei instituţii să fie eficientă, managerii publici ar trebui să fie preocupaţi mai mult de previzionarea desfăşurării activităţii acesteia, pe baza analizei situaţiei prezente şi ţinând cont de factorii ce ar putea influenţa în viitor strategia instituţiei publice. Iar factorul cel mai important în sectorul public îl constituie resursa umană, considerată „elementul cheie al activităţii şi performanţelor din sectorul public". Factorul uman este resursa care poate influenţa decisiv eficienţa activităţii unei instituţii publice, deoarece calitatea muncii desfăşurate de personal determină, fără îndoială, atingerea obiectivelor propuse.

Aşadar, se poate vorbi de eficienţă în sistemul public atunci când „acestea realizează şi furnizează servicii publice corespunzătoare din punct de vedere calitativ şi cantitativ, asigurând o gestionare corectă a tuturor resurselor, potrivit nivelurilor stabilite"[2].

Într-o altă opinie[3], **eficienţa** activităţii unei autorităţi a administraţiei publice se concretizează şi în „calitatea actului administrativ", dar şi în „capacitatea autorităţilor locale de a rezolva probleme de politici publice în timp util".

Un alt autor consideră că, în sectorul public, **eficienţa** poate fi caracterizată prin menţinerea unui echilibru între resursele utilizate şi rezultatele obţinute, în timp ce **eficacitatea** constă în siguranţa

---

[1] *F. Bonnet*, Management de l'administration, De Boeck Université, Paris, 1993, p. 47, apud *A. Androniceanu*, op. cit., p. 327.

[2] *A. Androniceanu*, op. cit., p. 328.

[3] *M. Costea*, Introducere în administraţia publică, Ed. Economică, Bucureşti, 2000, p. 57.

faptului că performanţele administraţiei publice se îndreaptă către scopurile propuse, soluţionând problemele publice pe cale legală[1].

De asemenea, **eficacitatea** poate fi privită ca „ansamblul proceselor prin care se realizează un rezultat aşteptat, planificat, calitatea de a produce efectul aşteptat"[2]. Pe scurt, eficacitatea se referă la raportul dintre rezultatul obţinut şi obiectivul care trebuia atins.

Relaţia dintre eficienţă şi eficacitate este considerată ca relaţie de la întreg la parte, deoarece nu se poate vorbi de eficienţă fără eficacitate, fiind important să realizezi bine ceea ce ţi-ai propus. Şi ambele sunt extrem de importante pentru a caracteriza munca depusă de personalul din administraţia publică. Din păcate, atunci când se poartă discuţii în legătură cu eficienţa şi eficacitatea administraţiei publice se pune accentul pe mijloacele financiare utilizate pentru realizarea activităţii specifice sectorului public, iar factorul uman este luat în considerare mult prea puţin. Deşi un personal bine pregătit şi motivat (moral – printr-un sistem adecvat de recrutare a celor mai bine pregătiţi funcţionari publici şi financiar – prin salarii decente) poate fi factorul decisiv pentru a spori eficienţa şi eficacitatea administraţiei publice. Un corp de funcţionari publici mai restrâns, dar mai bine pregătit şi motivat este indispensabil pentru ca administraţia publică să-şi atingă obiectivul – realizarea interesului general, în condiţii de eficienţă şi eficacitate.

Având în vedere resursele limitate de care dispune, administraţia publică trebuie să ţină cont în permanenţă de respectarea criteriilor de eficienţă şi eficacitate. O administraţie publică eficientă înseamnă şi politici publice coerente şi moderne, ancorate în realitatea europeană, conforme cu obiectivele pe care Uniunea Europeană le-a propus prin tratatele fundamentale şi celelalte acte normative ulterioare. Statele membre ale Uniunii trebuie să fie preocupate de creşterea calităţii activităţilor desfăşurate de administraţia publică, asigurând astfel cadrul realizării dreptului la bună administrare al tuturor cetăţenilor europeni.

Conceptele de **eficienţă şi eficacitate ale administraţiei publice** se află în strânsă legătură cu conceptul de **management al**

---

[1] *A. Matei, T.-C. Dogaru*, op. cit., p. 14.

[2] *A. Androniceanu*, op. cit., p. 329.

calităţii în sistemul public sau management public performant. Conform unui studiu realizat în 2011 de către specialişti în domeniul ştiinţei administraţiei şi managementului public, în dorinţa de a construi administraţii publice eficiente, transparente şi orientate către cetăţean, statele europene sunt tot mai interesate de introducerea şi promovarea managementului calităţii în sistemul public[1].

§2. Managementul calităţii în administraţia publică

Pentru a putea vorbi despre **managementul calităţii în administraţia publică** trebuie mai întâi să clarificăm conceptul de **management public.** Se poate vorbi despre management public în România sau doar despre administraţie publică? Un autor consideră că „termenul de administraţie publică este mai reprezentativ pentru starea actuală a gestiunii publice", însă această realitate nu înseamnă renunţarea la reformarea sistemului administraţiei publice în vederea modernizării şi eficientizării acesteia şi realizării unui management public performant[2].

Managementul public a apărut ca domeniu distinct al ştiinţei managementului în deceniul al optulea al secolului trecut, ca urmare a „situaţiei critice în care s-au aflat sistemele administrative din majoritatea statelor dezvoltate"[3]. Cercetători din statele dezvoltate au tras un semnal de alarmă asupra necesităţii reformării sistemelor administrative ale statelor europene în sensul implementării unor noi principii privind gestionarea treburilor publice. S-a afirmat că „un sistem nu poate deveni funcţional şi eficient, în acelaşi timp, şi nu-şi poate realiza misiunea pentru care a fost creat doar pe baza unui pachet de legi, a unor reguli, norme şi

---

[1] *L. Matei, C.-G. Lazăr*, Managementul calităţii şi reforma administraţiei publice în unele state din sud-estul Europei. Analiză comparativă, în Revista Economie teoretică şi aplicată nr. 4(557)/2011, vol. XVIII, p. 65-98.

[2] *M. Păunescu* (coord.), Management public în România, Ed. Polirom, Iaşi, 2008, p. 9.

[3] *A. Androniceanu*, op. cit., p. 11.

regulamente elaborate de juriști, aplicabile și / sau aplicate în baza unor percepții oarecare de către persoane cu pregătire generală"[1]. Administrația publică trebuia să preia noile valori ale managementului public, astfel încât să poată asigura funcționarea eficientă a structurilor administrative create pentru a realiza interesele generale și individuale ale membrilor comunității. La începutul anilor 1990, un model de management pentru instituțiile publice a fost promovat în unele țări, politicienii din aceste state[2] înțelegând că utilizarea principiilor manageriale în administrația publică ar putea determina creșterea performanțelor sistemului public. S-a acceptat, așadar, faptul că managerii publici trebuie să se orienteze spre obiective și rezultate, urmărind creșterea eficienței în sectorul public. Calitatea serviciilor reprezintă un aspect important al performanței în sectorul public, iar administrația publică din orice stat european ar trebui să își propună să obțină performanță prin strategii de management al calității în sectorul public[3].

În doctrina de specialitate se apreciază că **managementul calității** prezintă o serie de caracteristici: obiectivul este dobândirea satisfacerii clientului; calitatea este definită de client; afectează toate activitățile organizației, indiferent dacă au sau nu legătură directă cu serviciul sau produsul; clienții sunt externi; include activități de control, dar implică în primul rând gestionarea întregii organizații; toți participă la aplicarea sa; această participare se stabilește din convingere; metodologia se îndreaptă mai ales spre prevenire; se urmărește ca lucrurile să se facă bine „din prima"; **responsabilitatea și implicarea tuturor celor din organizație**[4].

---

[1] *A. Androniceanu*, op. cit., p. 12-13.

[2] Marea Britanie, Noua Zeelandă, Australia și SUA au fost printre primele state care au aplicat principiile manageriale în administrația publică, așa cum se menționează în Raportul cu titlul *Reinventing Government: Creating a Government that Works Better and Cost Less*, publicat în 1993 de vicepreședintele SUA Al Gore – apud *A. Androniceanu*, op. cit., p. 16-17.

[3] *L. Matei, C.-G. Lazăr*, loc. cit., în Revista Economie teoretică și aplicată nr. 4(557)/2011, p. 69.

[4] *G. Moldoveanu, C. Dobrin*, Managementul calității în sectorul public, Ed. ASE, București, 2003, p. 9.

Pornind de la aceste caracteristici, putem concluziona că managementul calităţii în administraţia publică presupune următoarele: stabilirea obiectivelor generale şi specifice ale instituţiilor publice de la nivel central şi local, prin politici publice pe termen scurt, mediu şi lung; propunerea rezultatelor ce trebuie obţinute şi urmărirea permanentă a îndeplinirii acestora; identificarea modalităţilor de control a atingerii obiectivelor, dar şi de implicare a cetăţenilor şi a tuturor celor care îşi desfăşoară activitatea în administraţia publică în stabilirea obiectivelor; delimitarea responsabilităţilor fiecărei persoane care acţionează în administraţia publică, dar şi a modalităţilor de răspundere pentru neîndeplinirea obiectivelor; formarea şi perfecţionarea angajaţilor din administraţia publică; informarea aleşilor locali şi a demnitarilor în legătură cu importanţa creşterii performanţelor în sistemul public prin aplicarea regulilor managementului public în activitatea autorităţilor publice.

În administraţia publică din România au fost elaborate şi aprobate standarde de calitate pentru evaluarea şi monitorizarea serviciilor publice, dar şi documente strategice pentru ca fiecare autoritate publică, în conformitate cu activitatea desfăşurată, să se modernizeze, astfel:

- Strategia Guvernului privind Informatizarea Administraţiei Publice, 2001;
- Strategia Guvernului privind Accelerarea Reformei în Administraţia Publică, 2001-2004 şi 2004-2006;
- Strategia pentru Îmbunătăţirea Sistemului de Elaborare, Coordonare şi Planificare a Politicilor Publice la Nivelul Administraţiei Publice Centrale, 2006;
- Strategia Actualizată privind Reforma Instituţională a Ministerului Administraţiei şi Internelor în perioada 2005-2006;
- Programul Naţional de Reformă, 2007-2010 şi 2011-2013;
- Strategia Naţională privind Prevenirea şi Combaterea Corupţiei în Sectoarele Vulnerabile şi Administraţia Publică Locală pe perioada 2008-2010.

Obiectivele principale privind managementul calităţii în administraţia publică din România, în opinia unor autori, sunt: reducerea birocraţiei, profesionalizarea funcţiei publice, furnizarea de servicii publice de înalt profesionalism, modernizarea

structurilor instituţionale, dezvoltarea unei administraţii orientate către cetăţean[1].

De altfel, unul dintre principiile care stau la baza exercitării funcţiei publice în România, enunţat expres de **Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici**, republicată, este cel al **eficienţei şi eficacităţii**. Codul de conduită al funcţionarilor publici[2] şi Codul de conduită al personalului contractual din autorităţile şi instituţiile publice[3], stabilesc, de asemenea, că unul dintre principiile care guvernează conduita profesională a funcţionarilor publici / personalului contractual din autorităţile şi instituţiile publice este cel al **profesionalismului**, principiu conform căruia funcţionarii publici / personalul contractual au obligaţia de a îndeplini atribuţiile de serviciu cu responsabilitate, competenţă, **eficienţă**, corectitudine şi conştiinciozitate.

În cursul anului 2003, în cadrul eforturilor de aliniere la acquis-ul comunitar, Guvernul român a adoptat **O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite**, reglementare la care ne-am referit în mai multe rânduri, ce se dorea a fi un mijloc de înlăturare a barierelor administrative din mediul de afaceri şi de responsabilizare a autorităţilor administraţiei publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege pentru emiterea autorizaţiilor. Se urmărea, de asemenea, combaterea corupţiei prin diminuarea arbitrarului în decizia administraţiei şi **promovarea calităţii serviciilor publice prin simplificarea procedurilor administrative**. Conform acestui act normativ, **procedura aprobării tacite** este procedura prin care autorizaţia este considerată acordată dacă autoritatea administraţiei publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizaţii. Astfel, potrivit prevederilor art. 7 din O.U.G. nr. 27/2003: „După expirarea termenului stabilit de lege pentru emiterea autorizaţiei şi

---

[1] *L. Matei, C.-G. Lazăr*, loc. cit., în Revista Economie teoretică şi aplicată nr. 4(557)/2011, p. 77-78

[2] Adoptat prin Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici, republicată (M.Of. nr. 525 din 2 august 2007).

[3] Adoptat prin Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autorităţile şi instituţiile publice (M.Of. nr. 1105 din 26 noiembrie 2004).

în lipsa unei comunicări scrise din partea autorităţii administraţiei publice, solicitantul poate desfăşura activitatea, presta serviciul sau exercita profesia pentru care s-a solicitat autorizarea".

Cu alte cuvinte, o anumită perioadă de timp, persoana care a solicitat autorizaţia putea desfăşura activitatea respectivă fără a putea fi acuzată că a încălcat legea, răspunderea revenind autorităţii care nu răspunsese cererii. Pentru obţinerea documentului oficial prin care se permite desfăşurarea activităţii, prestarea serviciului sau exercitarea profesiei, **solicitantul se poate adresa autorităţii în cauză sau direct instanţei judecătoreşti.** Acelaşi act normativ stabileşte şi faptul că funcţionarul public care, cu bună ştiinţă, nu soluţionează cererea în termenul prevăzut de lege şi face să intervină prezumţia legală a aprobării tacite, răspunde penal. Se încearcă pe această cale descurajarea lipsei de transparenţă a autorităţilor publice şi creşterea eficienţei şi eficacităţii activităţii acestora, înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri, responsabilizarea autorităţilor administraţiei publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege pentru emiterea autorizaţiilor, combaterea corupţiei prin diminuarea arbitrarului în decizia administraţiei.

Această reglementare normativă, privită ca un mijloc de eficientizare a activităţii administraţiei publice, combatere a corupţiei şi accelerare a procedurilor de demarare / continuare a unor activităţi de cele mai multe ori economice, poate avea şi consecinţe negative, dacă ne gândim, de exemplu, la autorizaţiile de mediu necesare desfăşurării unei activităţi economice. Pot apărea situaţii în care se pune în pericol viitorul unei comunităţi dacă prevederile acestei ordonanţe se aplică, mai ales că acest domeniu nu este inclus în excepţiile de la aplicarea prevederilor acestei ordonanţe, pe care le regăsim în art. 2 alin. (1). Având în vedere situaţiile recente în care au fost identificate cazuri de corupţie în emiterea autorizaţiilor de mediu pentru desfăşurarea unor activităţi economice, propunem completarea art. 2 alin. (1) din ordonanţă cu introducerea sintagmei „de mediu" la finalul alineatului. De asemenea, definiţia termenului de autorizaţie trebuie modificată prin ştergerea ultimelor trei cuvinte din definiţie („ori ulterioare autorizării"), care intră în contradicţie cu restul definiţiei.

De altfel, se consideră că factorul uman reprezintă elementul cheie al activităţii şi performanţelor din sectorul public, coordonata esenţială a calităţii activităţii în administraţie. De aceea, nu se poate vorbi de eficienţa unei instituţii publice fără a se avea în vedere eficienţa muncii funcţionarilor publici[1].

În ceea ce priveşte **eficacitatea**, se consideră că aceasta este un element intrinsec al eficienţei, fiind înţeleasă ca ansamblul proceselor prin care se realizează un rezultat planificat. În sectorul public, **eficienţa şi eficacitatea** sunt caracteristici esenţiale ale activităţii funcţionarului public, de aceea managerii publici trebuie să acorde o atenţie deosebită creşterii performanţelor resurselor umane, care va determina în mod evident şi creşterea eficienţei instituţiei publice.

Putem concluziona, aşadar, că **„valoarea instituţiilor şi autorităţilor din sectorul public într-o ţară nu stă atât în mijloacele materiale sau financiare de care dispune, cât mai ales în potenţialul său uman"**[2]. De aceea, în procesul de reformă al administraţiei publice trebuie să se acorde o mai mare atenţie factorului uman, cel care poate face un sistem mai eficient sau mai puţin eficient, în funcţie de pregătire, cunoştinţe, implicare şi interes pentru activitatea desfăşurată.

În ultimii ani au fost promovate de către specialişti noi elemente care redefinesc cadrul de desfăşurare a proceselor de management şi de execuţie din instituţiile publice, valorile, modul de exprimare şi de evaluare a performanţelor obţinute de managerii publici şi de personalul de execuţie. Dinamismul schimbărilor ce apar în mediul social, politic şi economic din statele europene a determinat demararea unui proces de **profesionalizare a managementului public.**

Prin **profesionalizarea managementului public** se înţelege, conform opiniei unei autoare[3], „un proces amplu de atragere, selecţie şi creare în cadrul instituţiilor publice a unui corp de funcţionari publici specializat în domeniul managementului public,

---

[1] *A. Androniceanu*, op. cit., p. 328.
[2] Idem, p. 330.
[3] Idem, p. 341.

care să exercite funcţiile managementului public, să aplice metode, tehnici şi abordări, care să conducă la obţinerea în instituţiile publice a unor performanţe deosebite, răspunzând aşteptărilor celorlalte instituţii din cadrul aparatului administrativ şi cetăţenilor". Formarea profesională şi perfecţionarea pregătirii profesionale a funcţionarilor publici şi a celorlalte categorii de personal din autorităţile publice a devenit o necesitate pentru toate statele europene. De asemenea, tendinţa de profesionalizare a managementului public a determinat mutaţii în activitatea de selecţie a candidaţilor la funcţiile publice, dar şi crearea şi dezvoltarea unui sistem de instruire pentru funcţionarii publici şi pentru reprezentanţii politicului propulsaţi în funcţii publice, **la nivelul statelor europene.**

Această tendinţă ar trebui valorificată şi în sistemul administraţiei publice româneşti, dar se constată că în domeniul resurselor umane calitatea scade datorită implicării accentuate a politicului în selectarea şi promovarea funcţionarilor publici.

Este relevantă în acest domeniu situaţia tinerilor (cu vârste cuprinse între 18 şi 35 ani) care au candidat la programul *Bursa Specială Guvernul României*, au obţinut burse, li s-au finanţat studiile în străinătate sub condiţia de a se angaja apoi în administraţia publică din România[1], au absolvit cu succes aceste studii şi, ulterior, după întoarcerea în ţară, nu au putut fi angajaţi în administraţia publică datorită dezinteresului pentru valorificarea abilităţilor şi cunoştinţelor dobândite de ei. Abilităţile acestor tineri le-au permis unora din ei ca, ulterior, să demareze afaceri de succes în mediul privat[2].

În anul 2004 a fost adoptată şi O.U.G. nr. 56/2004 privind crearea statutului special al funcţionarului public denumit manager

---

[1] Legea nr. 157/2004 privind instituirea bursei speciale „Guvernul României" pentru formarea managerilor din sectorul public (M.Of. nr. 466 din 25 mai 2004).

[2] Asociaţia Beneficiarilor Bursei Speciale Guvernul României a dezvoltat o pagină web (*http://abbsgr.ro*), accesată la data de 11 noiembrie 2017.

public[1]. Această ordonanță a fost abrogată după aderarea la Uniunea Europeană, prin O.U.G. nr. 92/2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public[2]. În anul 2011 au fost adoptate și norme metodologice de aplicare ale acestui act normativ, prin H.G. nr. 78/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 92/2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public[3].

Potrivit art. 1 alin. (3) din O.U.G. nr. 92/2008: „în exercitarea funcției publice specifice, **managerul public** are rolul de a asigura sprijin pentru politicile de reformă ale Guvernului României în ceea ce privește proiectarea și implementarea de la nivelurile strategice la cele operaționale a procedurilor și activităților vizând accelerarea reformei administrației publice centrale și locale". Potrivit alin. (4) din același articol: „**managerii publici** au responsabilități ce privesc coordonarea de programe, proiecte și activități menite să dezvolte capacitatea administrativă, să promoveze descentralizarea competențelor și să modernizeze administrația publică centrală și locală, **cu scopul de a crește calitatea actului administrativ și a serviciilor publice furnizate cetățeanului**".

De altfel, se consideră că o reformă reală a funcției publice trebuie să urmărească trei obiective principale: **selecția** transparentă, obiectivă și profesionistă, **salarizarea** motivantă și **formarea** inițială și continuă a funcționarilor publici[4]. De aceea, formarea și perfecționarea managerilor publici, ca și a celorlalți funcționari publici, trebuie să fie adaptată la tendințele europene privind profesionalizarea funcționarilor publici.

Comunitatea internațională, în general, și Uniunea Europeană, în special, și-au manifestat constant interesul pentru creșterea capacității administrative a statelor europene. O administrație

---

[1] M.Of. nr. 590 din 1 iulie 2004. Această ordonanță a fost aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 452/2004.

[2] M.Of. nr. 484 din 30 iunie 2008.

[3] M.Of. nr. 186 din 17 martie 2011.

[4] *A. Zamfir*, Formarea managerului public profesionist din administrația publică românească, în Revista Administrație și management public nr. 4/2005, p. 114-118.

publică funcţională este unul dintre criteriile pentru aderarea la Uniunea Europeană şi de aceea, procesul de reformă a administraţiei publice din cadrul statelor în curs de aderare a trebuit să răspundă explicit cerinţelor Uniunii. Astfel, statele europene, inclusiv România, au recunoscut şi au consacrat principiile care definesc spaţiul administrativ european: legalitatea, imparţialitatea, egalitatea în faţa legii, transparenţa, proporţionalitatea, securitatea juridică, termenul rezonabil, respectarea vieţii private, eficienţa. Aceste principii trebuie să se regăsească în procedurile administrative la toate nivelurile administraţiei publice, iar aplicarea lor trebuie să fie verificată printr-un sistem de control independent faţă de administraţie (cel mai adesea sistemul judecătoresc)[1].

§3. Corelaţia dintre calitatea managementului public şi buna administrare

O administraţie modernă, eficientă şi transparentă, este rezultatul muncii unui corp de funcţionari publici profesionist, stabil şi neutru din punct de vedere politic. Într-o democraţie modernă, rolul principal al Guvernului este elaborarea politicilor publice, pe baza unei analize tehnice detaliate, în timp ce responsabilitatea pentru implementarea acestora revine autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale. La nivel local, prin deciziile luate de aleşii locali în vederea rezolvării problemelor de interes local şi cu sprijinul personalului din autorităţile publice locale se desfăşoară activităţile ce stau la baza dezvoltării unităţii administrativ-teritoriale. Iar dezvoltarea comunităţii depinde de calitatea managementului public, fiind de necontestat că, în comunităţile ce au fost administrate de aleşi locali cu viziune şi interes pentru dezvoltare şi progres, rezultatele nu au întârziat să apară, deşi şi aceste comunităţi s-au confruntat cu efectele crizei economice prin care a trecut România. De aceea sunt comunităţi care, indiferent de resursele

[1] *M. Profiroiu*, Cadrul strategic pentru accelerarea reformei administraţiei publice, în Revista Administraţie şi management public nr. 1/2003, p. 36-38.

financiare alocate de la nivel naţional, printr-o bună administrare a resurselor locale au reuşit să se dezvolte şi să asigure servicii de calitate locuitorilor lor. Cu titlul de exemplu, a se vedea situaţia din Comuna Peştera, jud. Constanţa sau din Comuna Ciugud, jud. Alba, unde locuitorii au asigurate condiţii de viaţă mai bune decât în mediul urban.

În cadrul unui simpozion care a avut loc la Paris, în anul 1994, care a urmărit, printre altele, şi acordarea de asistenţă ţărilor membre ale Organizaţiei pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică (OCDE) în dezvoltarea şi implementarea iniţiativelor privind **calitatea serviciilor publice**, s-a concluzionat că factorii care se află la originea iniţiativelor privind creşterea calităţii serviciilor sunt următorii: presiuni bugetare, datorate necesităţii reducerii costurilor; creşterea exigenţelor cetăţenilor, în calitate de utilizatori ai serviciilor publice, aceştia dorind să aibă un cuvânt de spus şi asupra modului în care serviciile trebuie prestate; accentuarea orientării spre client, în general, a sectorului public, va spori caracterul inovativ şi eficienţa şi, în consecinţă, performanţa; presiuni pentru creşterea legitimităţii şi transparenţei guvernării în sensul specificării dreptului fiecărui cetăţean la servicii şi asigurarea egalităţii de acces la acestea; noi posibilităţi tehnologice pentru îmbunătăţirea calităţii serviciilor; **transferarea unor elemente considerate relevante din teoria managementului privat în domeniul managementului public**[1].

După cum se observă, deşi au trecut 20 ani, situaţia a rămas aceeaşi şi în prezent, **creşterea calităţii serviciilor publice** fiind în continuare o necesitate a tuturor statelor Uniunii Europene. Preocupările din mai multe ţări s-au materializat deja în strategii şi documente strategice care reglementează această problematică. Spre exemplu: Carta cetăţeanului (Marea Britanie, 1991), Carta beneficiarilor serviciilor publice (Belgia, 1992), Carta privind serviciile publice (Franţa, 1992), Observatorul calităţii (Spania, 1992), Carta privind calitatea serviciilor publice (Portugalia, 1993)[2].

---

[1] OCDE, Administraţie deschisă. Iniţiative privind calitatea serviciilor, Ed. Economică, Bucureşti, 2001, p. 15-17.

[2] *A. Matei*, Performanţa serviciilor publice. Modele sistemice şi abordări calitative, în RTSA nr. 3 /2004, p. 115.

De asemenea, la nivelul Uniunii Europene, în anul 2012, Ombudsmanul european a propus o serie de principii ale serviciului public, principii care nu sunt noi, ele regăsindu-se în alte documente ale instituțiilor europene, dar reprezintă **standardele etice pentru funcționarii publici europeni și un element esențial al culturii serviciului public** în Uniunea Europeană.

Cele cinci **principii ale serviciului public** sunt: angajamentul funcționarilor publici față de Uniunea Europeană și cetățenii acesteia; integritatea funcționarilor publici; obiectivitatea funcționarilor publici; respectul față de ceilalți funcționari, dar și față de cetățeni; transparența activității funcționarilor publici[1].

În opinia Ombudsmanului european, respectarea acestor principii poate determina creșterea calității serviciilor oferite cetățenilor Uniunii Europene. Creșterea calității și eficacității serviciilor publice depinde însă și de motivarea funcționarilor publici și de sporirea calificărilor și abilităților acestora. De asemenea, calitatea serviciului public depinde de introducerea standardelor Uniunii Europene și în ceea ce privește activitatea aleșilor locali. Dacă vom limita necesitatea asigurării calității serviciului public doar la nivelul activității funcționarilor publici și vom neglija importanța activității desfășurate de aleșii locali și importanța colaborării tuturor celor implicați în luarea deciziilor în administrația publică, vom proceda la o diminuare a responsabilității unor categorii importante de persoane pentru asigurarea calității activității administrației publice.

Începând cu anii 1999-2000, statele europene care doreau aderarea la Uniunea Europeană au început să adopte legi **în vederea creării unei funcții publice profesioniste, de încredere și neutre.** Aceste legi nu se referă doar la statutul funcționarilor publici, ci și la sistemele de recrutare, remunerare și promovare, la managementul personalului și dezvoltarea unor abilități manageriale și de conducere a funcției publice; ele privesc direct ***calitatea funcționarilor publici și a performanțelor lor.*** Au fost adoptate

---

[1] (*http://www.ombudsman.europa.eu/ro/resources/publicserviceprinciples.faces;jsessionid=9A4F7D0455E4493E7D7786287203DEA9*), accesată la data de 11 noiembrie 2017.

ulterior coduri de conduită pentru funcţionarii publici din cele mai multe state europene.

Nu acelaşi lucru se poate spune despre regulile aplicabile în ceea ce priveşte activitatea celor care ocupă funcţii de demnitate publică. Deşi au fost adoptate la nivel legislativ, statute privind aceste categorii de persoane, se constată că lor nu li se aplică aceleaşi reguli în privinţa conduitei şi responsabilităţilor în exercitarea atribuţiilor corespunzătoare demnităţilor publice în care au fost aleşi sau numiţi.

Introducerea elementelor de management al calităţii în administraţia publică a fost strâns legată de iniţiativele de reformă administrativă necesare pentru aderarea la Uniunea Europeană. Administraţia publică bazată pe valorile recunoscute la nivelul Uniunii Europene presupune o funcţionare eficientă, conformă principiilor moderne de management public. Observăm că statele membre ale Uniunii Europene au încercat modernizarea administraţiei publice prin introducerea managementului în sectorul public, motivul fiind faptul că, cetăţenii utilizau servicii publice ineficiente, la toate nivelurile. Este necesar ca managementul calităţii să fie implementat în toate autorităţile administraţiei publice centrale şi locale – în principal din motive de *transparenţă, credibilitate şi eficientizare*. Calitatea serviciilor publice este indispensabilă unei bune administrări şi bune guvernări. Buna administrare, ca parte a bunei guvernări, nu presupune doar o legislaţie clară, coerentă, adaptată exigenţelor Uniunii Europene, ci şi calitatea organizării activităţii într-o instituţie, deci un management public eficient[1].

La nivelul României însă, lucrurile nu sunt cu mult mai bine în prezent. Putem identifica, punctual, exemple de management public eficient, materializate în creşterea calităţii serviciilor publice şi creşterea nivelului de trai al cetăţenilor din comunităţile respective. Dar la nivel naţional, datorită lipsei unei strategii pe termen lung, calitatea managementului public lasă de dorit.

---

[1] *R. Carp*, Dreptul la bună administrare potrivit Recomandării (2007)7 a Consiliului de Miniştri a Consiliului Europei şi jurisprudenţei CJCE, în *E. Bălan, C. Iftene, D. Troanţă, G. Varia, M. Văcărelu*, op. cit., p. 109.

Capitolul II. Controlul respectării bunei administrări în sistemul juridic european

Secţiunea 1. Consideraţii introductive

Situaţia politică şi economică internă şi internaţională determină actualizarea conceptului de „bună administrare", reafirmând necesitatea regândirii modalităţilor de gestionare a treburilor publice, de creştere a eficacităţii şi eficienţei activităţii administraţiei publice, de prevenire a faptelor de corupţie şi de recâştigare a încrederii populaţiei în cei care guvernează. Toate acestea nu pot fi realizate fără o regândire a modalităţilor de control a activităţilor şi rezultatelor obţinute în administraţia publică, la orice nivel.

Buna administrare rămâne o temă de actualitate şi de interes pentru cercetătorii dreptului public. De aceea prezintă o deosebită importanţă şi analiza modalităţilor de control al activităţii administraţiei publice în statele europene, în vederea compatibilizării sistemelor naţionale de drept ca urmare a integrării europene[1] şi în vederea identificării de proceduri, concepte şi instituţii juridice ce pot fi aplicate cu succes şi în România.

Procesul de cristalizare a unei administraţii publice care să răspundă nevoilor şi intereselor cetăţenilor este unul de durată, cu urcuşuri şi coborâri, cu obstacole şi crize. De-a lungul timpului, statele europene au luptat pentru a-şi adapta administraţia publică la exigenţele tot mai crescute ale cetăţenilor lor, în vederea respectării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului şi a recunoaşterii dreptului la bună administrare nu numai la nivel european, ci şi naţional. Acest deziderat nu se poate realiza decât prin

---

[1] *C.C. Manda*, Controlul administrativ în spaţiul juridic european, op. cit., 2005, p. 10.

garantarea unei funcţionări a administraţiei conform cerinţelor statului de drept şi prin **asigurarea disciplinei interne a administraţiei**, pentru a face posibilă o funcţionare cât mai bună a acesteia[1].

Deoarece controlul este „barometrul" care indică modul în care acţionează cel chemat să aplice decizia, precum şi gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă[2], **buna administrare poate fi apreciată prin prisma rezultatelor pe care activitatea de control le va releva.** Important este ca activitatea de control să se realizeze corect, de către persoane cu o aprofundată pregătire în domeniul respectiv, care să aibă şi capacitatea de a identifica împreună cu cei controlaţi măsurile cele mai bune pentru remedierea problemelor şi îmbunătăţirea rezultatelor activităţii.

De asemenea, este important ca problemele identificate în funcţionarea administraţiei publice şi propunerile de rezolvare a acestor probleme practice să ajungă pe căi oficiale la autorităţile publice care le pot valorifica, transformându-le în propuneri legislative. Legătura dintre reputaţii cercetători ai dreptului public, specialiştii din administraţia publică şi oamenii politici trebuie valorificată prin măsuri de reformare a sistemului administraţiei publice.

În plus, nu trebuie neglijată posibilitatea de a valorifica experienţa şi exemplele pozitive identificate în cadrul administraţiei europene, acolo unde „buna administrare" este considerată un principiu fundamental. Administraţia publică românească trebuie să-şi reevalueze modul de lucru pentru a face faţă noilor solicitări şi provocări determinate de criza economică internaţională şi de necesitatea de a se adapta cât mai bine nevoilor actuale ale societăţii. Iar rolul controlului este de „a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura când acestea există, de a asigura îmbunătăţirea permanentă a activităţii, pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale"[3].

Controlul asupra administraţiei publice permite verificarea măsurii în care activitatea administrativă corespunde normelor

---

[1] *C. Debbasch*, op. cit., p. 3.

[2] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, op. cit., 2015, p. 107.

[3] *M. Preda*, Drept administrativ. Partea generală, ed. 4, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006, p. 237.

fundamentale stabilite de puterea politică[1] şi, implicit, luarea măsurilor corespunzătoare pentru îmbunătăţirea acestei activităţi, astfel încât *dreptul la bună administrare* recunoscut la nivel european să fie realizat.

Diversele clasificări ale modalităţilor de control nu sunt însă rigide, având în vedere faptul că în funcţie de criteriul de clasificare un tip de control poate fi încadrat diferit. Important este ca acest control să se desfăşoare în baza şi în spiritul legii, iar rezultatele lui să fie constructive.

Având în vedere subordonarea administraţiei publice faţă de puterea politică, Parlamentul are un rol important în activitatea de control a administraţiei publice. Acesta dispune de instrumente variate de verificare a bunei funcţionări a administraţiei, fie sub **forme clasice, specifice controlului parlamentar** (întrebări, interpelări, comisii de anchetă etc.) fie sub **forme moderne, prin autorităţi independente** (Avocatul Poporului, Consiliul Legislativ, Curtea de Conturi etc.), dar care depind de Parlament[2] prin legile care stabilesc înfiinţarea şi funcţionarea acestora, prin obligativitatea prezentării de rapoarte şi prin aprobarea bugetelor anuale.

Controlul parlamentar clasic este în primul rând un control politic, deoarece îşi propune să verifice dacă administraţia respectă sau nu direcţiile stabilite de puterea legislativă. De asemenea, Parlamentul este autoritatea publică ce are rolul de a modifica legislaţia pentru a îmbunătăţi atât procedura administrativă, cât şi modalităţile de control asupra administraţiei publice.

Controlul exercitat de **Avocatul Poporului** consacră o garanţie în plus de respectare a drepturilor şi libertăţilor omului în relaţia cu administraţia.

Curtea Constituţională asigură controlul constituţionalităţii ordonanţelor Guvernului, fiind garantul supremaţiei Constituţiei.

Curtea de Conturi exercită funcţia de control asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice româneşti. Analiză comparativă cu alte state europene (I), în SDR nr. 3/2009, p. 236; *V. Vedinaş*, Drept administrativ, op. cit., 2015, p. 147.

[2] *V. Vedinaş*, Drept administrativ, ed. 5, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 133.

financiare ale statului şi ale sectorului public, furnizând Parlamentului şi, respectiv, unităţilor administrativ-teritoriale rapoarte privind utilizarea şi administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalităţii, regularităţii, economicităţii, eficienţei şi eficacităţii.

Administraţia publică se află însă şi sub **controlul autorităţilor judecătoreşti** şi sub **controlul exercitat de autorităţile proprii**[1].

Controlul judecătoresc soluţionează diferendele care apar între administraţie şi particulari, având rolul de a stăvili arbitrariul administrativ şi de a asigura respectarea legii. Este exercitat în principal în baza prevederilor constituţionale raportate la prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, dar poate fi exercitat şi prin instanţele de drept comun, în situaţiile expres prevăzute de lege.

Având în vedere art. 102 din Constituţie care stabileşte că „Guvernul exercită conducerea generală a administraţiei publice", putem afirma că **administraţia publică este sub influenţa şi controlul puterii executive**. Modalităţile de influenţare şi de control sunt diferite în funcţie de modalitatea de raportare la autorităţile administraţiei publice din subordinea Guvernului sau la autorităţile autonome, centrale sau locale[2]. Guvernul exercită un **control de tutelă administrativă**, prin intermediul instituţiei prefectului, asupra autorităţilor administraţiei publice locale autonome.

Controlul administrativ este exercitat de către structurile administraţiei publice şi urmăreşte atât respectarea legalităţii, cât şi a oportunităţii (condiţie specifică de legalitate) activităţii autorităţilor administraţiei publice.

---

[1] *C.C. Manda*, Controlul administrativ în spaţiul juridic european, op. cit., 2005, p. 33.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, op. cit., 2005, p. 127.

Secţiunea a 2-a. Controlul parlamentar asupra administraţiei publice

O problemă mereu actuală a dreptului public contemporan o constituie distincţia dintre legislativ şi executiv, privită iniţial ca distincţia între „puterea de a face legea" şi „puterea de a o executa". În timp, ca urmare a transformărilor sociale şi politice ce au avut şi au loc în toate statele europene, se poate vorbi de distincţia dintre „puterea care aparţine Guvernului de a conduce politica naţională" prin intermediul aparatului administrativ şi „libertatea lăsată legislativului de a controla acţiunea executivului"[1], având în vedere şi necesitatea respectării principiului separaţiei puterilor în stat, care rămâne şi în prezent „crucial pentru existenţa şi buna funcţionare a democraţiei reprezentative", deşi a fost ignorat „în practica politică şi instituţională postcomunistă"[2].

În doctrina de specialitate recentă se afirmă **o nouă formă a principiului separaţiei puterilor în stat**, care susţine trecerea de la sistemul actual de realizare a echilibrului în stat *Guvern / Preşedinte – Parlament – instanţe de judecată* la o nouă dimensiune, formată din *Parlament – popor elector – Curte Constituţională*[3]. Se susţine că aceste autorităţi devin centrul vieţii politice moderne, astfel: „poporul decide prin alegeri puterea politică reprezentată prin majoritatea parlamentară care sprijină braţul executiv, în timp ce instanţa de contencios constituţional este legiuitorul negativ, cea care poate bloca decizia puterii politice". Se propune, aşadar, construirea unui sistem instituţional prin care se urmăreşte să se readucă poporul în cadrul deciziei politice[4].

În România, pe cale legislativă se instituie reglementări care să asigure **limitarea exerciţiului fiecărei puteri a statului în**

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 193.

[2] *B. Dima*, Conflictul dintre palate, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014, p. 29.

[3] *B. Ackerman*, The New Separation of Powers, Harvard Law Review nr. 3/2000, vol. 113, p. 665 şi urm., apud *B. Dima*, op. cit., p. 27-28.

[4] *B. Dima*, op. cit., p. 28.

limitele competenţelor sale, dar şi colaborarea şi controlul lor reciproc în vederea realizării echilibrului între autorităţile care exercită puterile statului şi în vederea îndeplinirii scopului lor comun, realizarea interesului general al statului. De realizarea acestui echilibru depinde existenţa unei „adevărate democraţii şi armonii sociale, prin garantarea drepturilor şi libertăţilor esenţiale ale cetăţenilor"[1].

Potrivit doctrinei actuale, „într-o democraţie constituţională modernă, *echilibrul* între autorităţi nu se realizează în sens pozitiv (lipsa oricărei subordonări, fie formale, fie informale), ci în sens negativ (prin enunţarea posibilităţii de a controla activitatea altei autorităţi) (...). Astfel, activitatea de control în sens larg a Parlamentului asupra Guvernului nu se realizează doar prin voinţa majorităţii, ci (mai ales) prin acţiunile opoziţiei"[2].

Astfel, Parlamentul exercită un control asupra modului în care se realizează conducerea treburilor statului prin intermediului votului de învestire a Guvernului, a întrebărilor, interpelărilor şi comisiilor de anchetă, a moţiunilor de cenzură ce pot fi iniţiate. Acest control porneşte de la prevederile constituţionale, care urmăresc dintotdeauna limitarea puterilor guvernanţilor şi împiedicarea arbitrariului. Fundamentul controlului parlamentar îl constituie necesitatea ca Parlamentul să asigure menţinerea direcţiei de guvernare pe linia care corespunde cel mai mult aspiraţiilor întregii naţiuni[3].

Trebuie subliniat faptul că Guvernul îşi realizează atribuţiile conform competenţei sale, în limita prevederilor constituţionale, prin instrumentele legale pe care le are la dispoziţie, iar Parlamentul nu poate să se substituie Guvernului[4]. Funcţia de control a Parlamentului asupra Guvernului nu presupune că autoritatea prin care se exercită puterea executivă este în subordinea

---

[1] *D. Apostol Tofan*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 1032.

[2] *B. Dima*, op. cit., p. 28-29.

[3] *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, Constituţia României – comentată şi adnotată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 330.

[4] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, op. cit., 2014, p. 258.

autorităţii legislative, ci reprezintă „o modalitate de conlucrare între aceste instituţii ale unui stat democratic"[1].

Conform art. 111 alin. (1) din Constituţia României: „Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice, în cadrul controlului parlamentar al activităţii lor, sunt obligate să prezinte **informaţiile şi documentele** cerute de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, **prin intermediul preşedinţilor acestora**".

Aceste informaţii sunt necesare întrucât îndeplinirea funcţiei legislative a Parlamentului nu se poate realiza cu eficienţă fără a avea la bază informaţiile furnizate de administraţia publică. Urmărind activitatea desfăşurată de către Parlamentul României în anul ce a trecut am constatat că au fost şi situaţii în care, deşi Guvernul, pe baza informaţiilor deţinute, nu a fost de acord cu amendamentele propuse de o parte a parlamentarilor pentru aprobarea unei legi, invocând insuficienţa veniturilor bugetare, totuşi forul legislativ a votat pentru aprobarea acelei propuneri[2], fără a ţine cont de punctul de vedere al Guvernului, exercitându-şi astfel atribuţiile conferite de art. 61 din Constituţie, care stabileşte că Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a ţării".

În opinia unui autor[3], ***sintagma „prin intermediul preşedinţilor acestora" trebuie eliminată la o eventuală modificare constituţională***, deoarece parlamentarul, pentru a-şi putea exercita cât mai bine dreptul de iniţiativă legislativă, ar trebui să poată obţine direct informaţii de la autorităţile administraţiei publice. Achiesăm la această propunere, deoarece, la nivel constituţional, prin art. 31 din Legea fundamentală este garantat dreptul oricărei persoane de a avea acces la orice informaţie de interes public. Deci, cu atât mai mult, un membru al Parlamentului ar trebui să poată cere aceste informaţii publice direct de la autorităţile administraţiei publice,

---

[1] *D. Apostol Tofan*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 1033.

[2] Este vorba de Legea nr. 125/2015 privind aprobarea O.U.G. nr. 65/2014 pentru modificarea şi completarea unor acte normative (M.Of. nr. 383 din 2 iunie 2015) şi se referă la Legea nr. 61/1993 privind alocaţia de stat pentru copii, republicată (M.Of. nr. 767 din 14 noiembrie 2012), mai exact la creşterea alocaţiei.

[3] *B. Dima*, op. cit., p. 62-63.

pentru a-şi realiza eficient, pe baza unor date actuale şi obţinute din surse oficiale, atribuţiile specifice funcţiei. Consider că în acest mod s-ar putea realiza cu adevărat o apropiere a reprezentanţilor puterii legislative de cei pe care îi reprezintă în Parlament. Astfel, autorităţile administraţiei publice ar putea deveni mai responsabile şi ar asigura mai bine transparenţa activităţii lor, contribuind la realizarea *dreptului la bună administrare* al fiecărui cetăţean din comunitatea respectivă. Limitele pe care trebuie să le respecte parlamentarul atunci când solicită informaţii sunt prevăzute în art. 194 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor: „a) privesc probleme de interes personal sau particular; b) urmăresc în exclusivitate obţinerea unei consultaţii juridice; c) se referă la procese aflate pe rolul instanţelor judecătoreşti sau pot afecta soluţionarea unor cauze aflate în curs de judecată; d) privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcţii publice"[1].

Un alt mijloc de realizare a funcţiei de control a Parlamentului asupra Guvernului îl reprezintă **întrebările, interpelările şi moţiunile simple** prevăzute de art. 112 din Constituţie. Astfel, Guvernul are obligaţia să răspundă la **întrebări** asupra unei probleme anume şi la **interpelări** privind strategiile sale politice.

Întrebările formulate de deputaţi sau senatori sunt apreciate în doctrina de specialitate ca „un mijloc de control parlamentar asupra activităţii guvernamentale, într-un cadru mai larg al dialogului dintre Camere şi Guvern, întrucât întrebările sunt ridicate nu numai de parlamentarii grupărilor din opoziţie, ci şi de cei care alcătuiesc majoritatea (...)"[2].

Interpelarea poate duce la adoptarea unei **moţiuni simple** prin care Camera Deputaţilor sau Senatul îşi exprimă poziţia cu privire la problema de politică internă sau externă ce a făcut obiectul interpelării. Adoptarea unei moţiuni simple nu are un efect juridic direct şi nu duce la căderea Guvernului, dar produce efecte în plan politic, cei care au iniţiat-o aducând la cunoştinţa publicului şi a

---

[1] A se vedea (*http://www.cdep.ro/pdfs/tab_acte/regul_cdep.pdf*), accesată la data de 12 noiembrie 2017.

[2] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 266.

Guvernului opinia lor în legătură cu „o problemă de politică internă sau externă, ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări", aşa cum este prevăzut în art. 112 alin. (2) din Constituţie. Potrivit doctrinei, moţiunea simplă a fost concepută astfel încât să reprezinte „un mijloc democratic de presiune al opoziţiei împotriva majorităţii parlamentare"[1].

Camerele reunite ale Parlamentului pot retrage însă încrederea acordată Guvernului prin intermediul unei **moţiuni de cenzură**, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, în conformitate cu art. 113 din Constituţie. Moţiunea de cenzură este considerată „forma cea mai elocventă de manifestare în plan juridic a controlului parlamentar asupra activităţii executivului" şi „cea mai gravă sancţiune ce poate fi aplicată Guvernului de către Parlament", având o dublă natură, politică şi juridică[2]. Moţiunea de cenzură a fost concepută ca un „act simetric invers faţă de votul de încredere" acordat de Parlament Guvernului la învestire[3]. Dacă moţiunea de cenzură este aprobată se declanşează procedura de învestitură a unui nou Guvern.

Art. 113 din Constituţia republicată, precizează că „Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate". Se relevă, astfel, faptul că responsabilitatea politică a Guvernului în faţa Parlamentului a fost concepută ca un instrument de control al activităţii acestuia de către legislativ, deoarece nerealizarea programului de guvernare aprobat în Parlament, în mod firesc, poate fi sancţionată cu demiterea întregului Guvern.

În total, în perioada postcomunistă, până în luna iunie 2015, în România au fost iniţiate 31 de moţiuni de cenzură, din care au fost aprobate doar două: Moţiunea de cenzură „11 împotriva României"[4], din 13 octombrie 2009, ce a dus la căderea Guvernului Boc I, şi Moţiunea de cenzură „Opriţi guvernul şantajabil.

---

[1] *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, Revizuirea Constituţiei României: explicaţii şi comentarii, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003, p. 89.

[2] *D. Apostol Tofan*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit., 2008, p. 1060.

[3] Idem, p. 1062.

[4] M.Of. nr. 692 din 14 octombrie 2009.

Aşa nu, niciodată"[1], din 27 aprilie 2012, ce a dus la căderea Guvernului Ungureanu.

Se poate trage concluzia că în general, în politica românească s-a pus accent pe **stabilitatea guvernamentală**, având în vedere că însuşi legiuitorul constituant a avut în vedere acest lucru prin instituirea a **trei tipuri de condiţionări procedurale** pentru ca o moţiune de cenzură să fie iniţiată şi aprobată. Astfel, este nevoie de cel puţin o pătrime din numărul deputaţilor şi senatorilor pentru a se iniţia o moţiune de cenzură, aceasta poate fi dezbătută şi aprobată doar în şedinţa comună a celor două Camere ale Parlamentului, iar dacă a fost respinsă, deputaţii şi senatorii care au iniţiat-o nu mai pot iniţia altă moţiune de cenzură în aceeaşi sesiune parlamentară, cu excepţia cazului în care însuşi Guvernul îşi angajează răspunderea, în baza art. 114 din Constituţie.

Dintre statele europene, se consideră că Germania a cunoscut o stabilitate guvernamentală remarcabilă, explicată atât prin mecanismele constituţionale instituite, cât şi prin modul în care partidele politice din acest stat înţeleg să acţioneze. La polul opus se află Italia, care a cunoscut o accentuată instabilitate guvernamentală[2]. Iar rezultatele guvernării sunt vizibil diferite în cele două state europene, Germania traversând recenta perioada de criză economică mult mai bine decât Italia. Am putea concluziona că, stabilitatea guvernamentală reprezintă un punct de reper pentru a evalua *buna guvernare şi buna administrare* la nivel naţional, dar, de fapt, aceasta este rezultatul unor decizii politice ale partidului sau coaliţiei aflate la guvernare, fără a ţine cont de rezultatele obţinute de Guvern în realizarea programului de guvernare aprobat de Parlament. În realitate, „guvernele stabile, dar ineficiente, sunt mult mai periculoase pentru funcţionarea democraţiei decât guvernele instabile, dar eficiente în ceea ce priveşte realizarea sarcinilor lor", iar eficienţa nu poate fi obţinută decât „în condiţiile unui control cât mai strâns din partea Parlamentului asupra activităţii

[1] M.Of. nr. 284 din 27 aprilie 2012.

[2] *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 88-89.

executive", aşa cum aprecia recent un autor[1]. Aşadar, stabilitatea guvernamentală nu stă în mod necesar la baza *bunei guvernări şi a bunei administrări*, dar poate contribui la eficienţa activităţii executive şi, implicit, la îndeplinirea condiţiilor necesare **bunei administrări**.

De asemenea, în România, fiecare Cameră a Parlamentului poate înfiinţa **comisii de anchetă** sau alte comisii speciale, în baza art. 64 alin. (4) din Constituţie. Rezultatele investigaţiilor comisiilor de anchetă sunt consemnate într-un raport supus apoi dezbaterii Camerei care le-a înfiinţat[2].

Prezintă importanţă în analiza controlului activităţii guvernamentale de către Parlament şi *posibilitatea cumulării calităţii de ministru cu cea de parlamentar*, ceea ce contribuie la „construcţia unei atitudini permisive şi obediente din partea legislativului cu privire la activitatea guvernelor postcomuniste"[3]. Faptul că prim-ministrul şi miniştrii pot exercita în acelaşi timp şi atribuţii specifice funcţiei de parlamentar poate conduce (şi a şi condus, potrivit opiniei unui autor[4]) la diminuarea funcţiei de control din partea Parlamentului asupra Guvernului, datorită influenţei exercitate de membrii Guvernului asupra parlamentarilor din coaliţia aflată la putere. Apare **necesitatea unei modificări constituţionale care să interzică acest cumul**, astfel încât Parlamentul să-şi recapete autoritatea, iar controlul asupra Guvernului să fie efectiv, nu formal, şi *buna guvernare şi buna administrare* să fie apreciate prin prisma rezultatelor obţinute de puterea executivă.

Preşedintele României, ca parte a executivului, potrivit art. 80 alin (2) din Constituţia României, republicată, „veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor statului". Aşadar, el are un rol important în realizarea *dreptului la bună administrare*, respectarea principiului fundamental al legalităţii

---

[1] *B. Dima*, op. cit., p. 87.

[2] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, op. cit., 2014, p. 261.

[3] *B. Dima*, op. cit., p. 49.

[4] *D. Apostol Tofan*, Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice româneşti. Analiză comparativă cu alte state europene (I), loc. cit., 2009, p. 51.

activităţii autorităţilor administraţiei publice şi buna funcţionare a acestora fiind componente indispensabile ale unei *bune administrări.*

În ceea ce priveşte controlul parlamentar asupra activităţii Preşedintelui, Constituţia României prevede în art. 95 şi 96 posibilitatea suspendării şefului statului pentru acte grave de încălcare a Legii fundamentale (situaţie în care este organizat un referendum naţional pentru demiterea acestuia) sau pentru înaltă trădare (situaţie în care este sesizată Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie). De fapt, încălcarea prevederilor constituţionale de către Preşedintele României este în sine un fapt deosebit de grav şi determină încălcarea *principiului bunei administrări*, aşa cum este el prevăzut în documentele europene. Iar aceste încălcări trebuie sancţionate în baza unor prevederi constituţionale, deoarece afectează grav democraţia şi statul de drept.

Instituţia suspendării şefului statului poate fi privită ca o limitare a puterii şefului statului de către puterea legislativă, în vederea restabilirii ordinii de drept şi asigurării unei *bune guvernări şi administrări*, dar poate avea efecte adverse, după cum s-a putut constata în anul 2007, atunci când la referendum 74,48% din alegătorii prezenţi la vot au respins propunerea de demitere a Preşedintelui. În urma acelei crize politice, care a generat o criză constituţională, legitimitatea Parlamentului a fost afectată[1], opţiunea cetăţenilor fiind total diferită de cea a parlamentarilor.

În **Franţa**[2], controlul parlamentar se exercită prin instrumente care să permită parlamentarilor să obţină informaţii privind politica guvernamentală. Este vorba de **întrebările scrise** pe care parlamentarul interesat le poate adresa ministrului de resort, la care acesta din urmă trebuie să răspundă în termen de o lună. Atunci când nu se respectă termenul, întrebarea scrisă se transformă în **întrebare orală**, cu sau fără dezbatere. În sistemul francez o şedinţă pe săptămână este rezervată întrebărilor adresate de membrii Parlamentului şi răspunsurilor oferite de Guvern. Astfel, potrivit art. 48 alin. (4) din Constituţie: „cel puţin o şedinţă pe săptămână (...) este rezervată cu prioritate întrebărilor adresate de

---

[1] *B. Dima*, op. cit., p. 226-227.

[2] Pentru mai multe informaţii, a se vedea *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, op. cit., 2006, p. 195-197.

membrii Parlamentului şi răspunsurilor venite din partea Guvernului". Trebuie menţionat că, în acest stat european, Parlamentul nu poate constitui comisii de anchetă în problemele care sunt pe rolul organelor judiciare sau se află în curs de judecată[1].

În **Marea Britanie**, parlamentarii exercită controlul asupra administraţiei prin **dezbateri, corespondenţă privată cu miniştrii, întrebări scrise sau orale**. Reglementarea comisiilor de anchetă (***Select Committes***) este asigurată prin regulamentele parlamentare. În situaţii deosebite activitatea de control a Guvernului este încredinţată unei instanţe independente faţă de Parlament, formată din jurişti, numită ***Tribunal of Inquiry***. De asemenea, există două comisii specializate ale Camerei Comunelor – **Comisia conturilor publice şi Comisia cheltuielilor publice**, care asigură controlul legalităţii cheltuielilor bugetare. Acestea prezintă anual rapoarte Camerei Comunelor şi fac recomandări pentru îmbunătăţirea activităţii Trezoreriei[2].

În două state membre ale Uniunii Europene, **Finlanda şi Suedia**, comisiile parlamentare de anchetă nu sunt cunoscute, funcţionând însă alte structuri parlamentare cu atribuţii de verificare a activităţii executive[3].

Secţiunea a 3-a. Controlul administrativ asupra administraţiei publice

§1. Definiţii şi clasificări

Controlul administrativ este considerat forma cea mai complexă a controlului asupra activităţii autorităţilor administraţiei

---

[1] *M. Enache*, Comisiile de anchetă parlamentară, în SDR nr. 3-4/1997, p. 269 şi urm.

[2] A se vedea *C. Ionescu*, Regimuri politice contemporane, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 136; *F. Vasilescu*, Consideraţii privind controlul parlamentar în dreptul comparat, în SDR nr. 1-2/1996, p. 122.

[3] *M. Enache*, loc. cit., în SDR nr. 3-4/1997, p. 273.

publice[1] şi este definit ca „acea activitate ce se desfăşoară regulat, în cadrul structurii generale a administraţiei publice, ca o componentă fundamentală a mecanismului administrativ, al cărui scop îl constituie asigurarea conformităţii conduitei administrative cu comandamentele statale, prevăzute de lege, realizându-se unitatea de scop şi acţiune în administraţia publică"[2].

Controlul administrativ este controlul exercitat de administraţia publică asupra propriei activităţi, conform prevederilor legale[3], în vederea asigurării respectării legii de către autorităţile administraţiei publice, verificării mijloacelor utilizate pentru organizarea executării legii sau executarea legii, constatării rezultatelor obţinute, dar şi a abaterilor de la norme şi, nu în ultimul rând, luării măsurilor necesare remedierii deficienţelor[4]. Realizarea acestui control în mod profesionist şi responsabil are menirea de a asigura şi realizarea obligaţiei statului de *bună administrare*, conform obligaţiilor pe care acesta şi le-a asumat pe plan naţional şi european. Şi cum statul îşi exercită funcţiile prin intermediul autorităţilor publice, acestea trebuie să-şi îndeplinească atribuţiile în baza legilor, iar activitatea acestora trebuie controlată, tot în baza unor prevederi legale, pentru a preveni abuzul şi arbitrariul şi pentru a se observa dacă se realizează sau nu *dreptul la bună administrare* la nivel naţional.

Controlul administrativ poate fi **intern**, atunci când se exercită de persoane din cadrul organului administrativ, conform regulilor stabilite prin regulamente interne, de obicei, sau **extern**, când se exercită de persoane din afara organului administrativ, de obicei din cadrul organului administrativ ierarhic superior sau din cadrul altui organ administrativ specializat.

---

[1] *A. Negoiţă*, Dreptul administrativ şi ştiinţa administraţiei, Ed. Athenaeum, Bucureşti, 1991, p. 205.

[2] *C.C. Manda*, Controlul administrativ în spaţiul juridic european, op. cit., 2005, p. 122.

[3] *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, op. cit., 2009, p. 393.

[4] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015, p. 109.

§2. Controlul administrativ intern

Controlul intern poate fi exercitat **din oficiu**, conform procedurilor interne ale autorităţii administrative, sau **la sesizarea** unei persoane fizice sau juridice, situaţie în care poartă numele de **recurs graţios**[1].

Controlul intern urmăreşte atât **respectarea legalităţii şi implicit a oportunităţii activităţii** organului administrativ respectiv[2], **modul de alocare şi utilizare a resurselor**, cât şi **eficienţa şi eficacitatea activităţii**, elementele fundamentale pentru *buna administrare*.

Acest tip de control îmbracă forme diferite de la o autoritate a administraţiei publice la alta, în funcţie de specificul activităţii, regulamentele de organizare şi funcţionare şi regulamentele de ordine interioară pe care fiecare organ al administraţiei publice le-a aprobat. În aceste documente interne ar trebui introdus în primul capitol, cel care conţine prevederi generale, şi *principiul bunei administrări*, ca principiu fundamental al activităţii oricărei autorităţi a administraţiei publice, cu elementele lui esenţiale, aşa cum au fost ele identificate în această lucrare.

Cel care exercită primul un control al activităţii desfăşurate într-o autoritate a administraţiei publice este conducătorul fiecărui compartiment funcţional, cel care asigură şi repartizarea sarcinilor de lucru, distribuirea resurselor şi care îşi asumă şi responsabilitatea pentru activitatea celor din subordinea sa. Controlul se multiplică apoi ierarhic, până la conducătorul întregii autorităţi. Pot fi înfiinţate şi compartimente funcţionale distincte care să verifice periodic calitatea activităţii desfăşurate şi care, datorită vederii de ansamblu asupra întregii activităţi, să prezinte conducătorului instituţiei, concluzii şi propuneri de îmbunătăţire a activităţii. Rezultatul oricărui control intern trebuie consemnat într-un document care să constituie apoi punctul de plecare pentru următoarele activităţi de control şi pentru propunerile de îmbunătăţire a activităţii. Controlul intern poate fi realizat şi prin analiza rapoartelor

---

[1] *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, op. cit., 2009, p. 395.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, op. cit., 2005, p. 490.

de activitate pe care fiecare compartiment funcţional le întocmeşte periodic, rapoarte ce urmăresc realizarea indicatorilor de performanţă stabiliţi prin reglementări legale sau prin propuneri proprii.

Un lucru deosebit de important, în legătură cu exercitarea controlului intern, îl constituie faptul că în urma acestuia pot fi luate măsuri care să ducă la îmbunătăţirea activităţii desfăşurate în compartimentul controlat, astfel încât problemele identificate să nu determine consecinţe asupra beneficiarilor activităţii administrative respective şi nici intervenţia organului ierarhic superior sau a celui judecătoresc. În urma controlului intern pot fi anulate sau modificate acte administrative, pot fi reorganizate structurile funcţionale ale autorităţii administrative, pot fi delegate sarcini unor persoane care au mai multă experienţă sau cunoştinţe, pot fi organizate sesiuni de instruiri şi perfecţionări ale personalului. Măsurile luate în urma controlului ar putea determina o mai bună motivare a personalului, dar şi o îmbunătăţire a relaţiilor cu beneficiarii, lucru ce ar putea fi reflectat în scăderea numărului de reclamaţii privind activitatea instituţiei, creşterea gradului de transparenţă şi încredere în autorităţile publice, indicatori importanţi în determinarea *bunei sau proastei administrări*.

În ceea ce priveşte **recursurile graţioase**, acestea reprezintă mijlocul procedural prin care se creează posibilitatea remedierii încălcării drepturilor subiective şi a intereselor legitime în urma unor vătămări cauzate de organele administrative[1].

De altfel, în doctrina actuală se susţine că, în prezent, recursul administrativ, sub toate formele sale de manifestare, cunoaşte un reviriment într-o serie de state ale Uniunii Europene, fiind considerat o importantă modalitate de soluţionare a litigiilor dintre administraţie şi administraţi[2]. La nivel european sunt utilizate două sisteme de recursuri administrative: un sistem care prevede în cele mai multe cazuri **obligativitatea recursului administrativ** (regăsit

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, op. cit., 2005, p. 494, nota 1.

[2] *R.N. Petrescu, O. Petrescu*, Actualitatea recursului administrativ în dreptul român. Unele consideraţii cu privire la o reglementare recentă din dreptul francez, în RTSA nr. 2(31)/2012, p. 89.

în Germania, Olanda, Ungaria, Slovenia, Polonia, Serbia, Danemarca, Cehia şi România) şi un alt sistem care priveşte recursul administrativ ca o opţiune a particularului (în Italia, spre exemplu)[1].

Obligaţia administraţiei de a reflecta asupra petiţiilor cetăţeanului este privită ca o *dimensiune a dreptului la o bună administrare*, fiind de preferat ca printr-o procedură necontencioasă să se rezolve nemulţumirea generată de actele administrative[2]. Dreptul de petiţionare, corelat cu obligaţia autorităţilor administraţiei publice de a răspunde în termenul prevăzut de lege la sesizări constituie încă un instrument juridic de materializare a *dreptului la bună administrare*. Prin studierea tipologiei petiţiilor primite de către o autoritate sau instituţie a administraţiei publice, dar şi a modului în care petiţiile au fost analizate şi a modului şi timpului în care s-a răspuns la ele, se poate aprecia concludent activitatea instituţiei respective, atât din punctul de vedere al eficienţei, cât şi al transparenţei şi deschiderii către comunitate.

Având în vedere strânsa legătură dintre controlul intern şi *buna administrare*, consider că în viitorul Cod de procedură administrativă ar trebui prevăzute detaliat modalităţile de exercitare a controlului intern asupra activităţii desfăşurate în cadrul autorităţilor administraţiei publice, legalitatea şi eficienţa activităţii fiind deosebit de importante pentru realizarea obligaţiei statului de a asigura *o bună administrare*.

§3. Controlul administrativ extern

Controlul administrativ extern poate fi la rândul său un **control ierarhic**, un **control de tutelă administrativă** şi un **control specializat**[3].

---

[1] *D.C. Dragoş, B. Neamţu*, Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law (Soluţionarea alternativă a litigiilor în dreptul administrativ european), Springer-Verlag, Heidelberg-Berlin, 2014, p. 540-542.

[2] *I. Riciu*, op. cit., p. 215-216.

[3] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, op. cit., 2015, p. 110.

Controlul ierarhic se exercită de către autorităţile ierarhic superioare asupra celor inferioare, în baza raporturilor de subordonare, ori de câte ori este nevoie, acoperind atât **legalitatea, cât şi oportunitatea activităţilor desfăşurate**, *elemente de bază ale bunei administrări.*

Şi controlul ierarhic poate fi exercitat din oficiu sau la cererea unei persoane fizice sau juridice (situaţie în care poartă numele de **recurs ierarhic**[1]). Între controlul administrativ ierarhic şi recursul ierarhic există un raport de la gen la specie, deoarece recursul ierarhic este şi o formă de realizare a controlului administrativ ierarhic, fără ca orice formă de exercitare a controlului administrativ ierarhic să fie un recurs ierarhic[2].

Organul ierarhic superior poate exercita, aşadar, un control asupra întregii activităţi a instituţiei subordonate, control ce se poate încheia fie cu emiterea unor concluzii privind îmbunătăţirea activităţii, fie cu anularea, modificarea sau suspendarea unor acte administrative, atunci când se constată clare ilegalităţi şi legea permite acest lucru[3].

Trebuie menţionat că, atât controlul intern, cât şi cel extern ierarhic urmăresc ca prin analiza modului de desfăşurare a activităţilor prevăzute de lege în instituţiile controlate să se identifice soluţii de îmbunătăţire a activităţii, în vederea **realizării eficiente a interesului public şi creşterii gradului de încredere al cetăţenilor în administraţia publică**, *elemente esenţiale ale unei bune administrări.*

Controlul de tutelă este consacrat de art. 123 alin. (5) din Constituţia României, republicată, dar şi de art. 3 al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Având în vedere faptul că art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, republicată[4], prevede că prefectul asigură supravegherea respectării legii de către autorităţile administraţiei publice

---

[1] *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, op. cit., 2009, p. 396.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, op. cit., 2005, p. 493.

[3] Idem, p. 492.

[4] M.Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

locale, acesta poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele autorităţilor administraţiei publice locale, dacă le consideră ilegale.

Expresia „tutelă administrativă" este folosită pentru a exprima, aşadar, controlul exercitat de anumite autorităţi administrative asupra autorităţilor administrative locale autonome. Deşi o anumită perioadă de timp s-a evitat folosirea acestei expresii, datorită faptului că era „incompatibilă cu democraţia socialistă"[1] şi unii autori din perioada interbelică au criticat-o[2], în doctrina occidentală se arată că „principiului descentralizării" îi corespunde „controlul de tutelă"[3].

În **Constituţia Franţei** din 1958 termenul de tutelă a fost evitat, deşi în art. 72 se preciza că delegatul guvernamental în departament exercită un control administrativ. În Legea din 2 martie 1982 erau folosite însă sintagmele de „tutelă administrativă" şi „tutelă financiară" şi se preciza că actele autorităţilor locale nu devin executorii decât după ce au fost transmise Prefectului, acesta având posibilitatea de a sesiza instanţa administrativă dacă va considera că a fost încălcată legalitatea. După modificările din iulie 2008 ale Constituţiei Franţei, art. 72 din legea fundamentală, care instituie principiul autonomiei colectivităţilor teritoriale, precizează în alin. (4) că reprezentantul statului are obligaţia controlului administrativ şi verificarea respectării intereselor naţionale şi a legilor.

În rest, modalităţile de tutelă administrativă sunt variate de la stat la stat sau chiar în interiorul aceluiaşi stat, atât din punct de vedere juridic, cât şi din punctul de vedere al exerciţiului lor practic[4].

Controlul specializat poate fi exercitat de **inspecţii de stat** din cadrul ministerelor sau altor organe centrale de specialitate ori

---

[1] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, op. cit., 2005, p. 481.

[2] *R. Bonnard*, Précis de droit administratif, 2ème éd., I, Paris, 1935, p. 280, apud *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, op. cit., 2005, p. 481.

[3] *J. Rivero*, Droit administratif, 12ème éd., Dalloz, Paris, 1987, p. 379.

[4] *J. Ziller*, Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Ed. Montchrestien, Paris, 1993, p. 435.

autorităţi autonome, de **autorităţi administrative cu caracter jurisdicţional** sau de **autorităţi special constituite cu atribuţii de control.**

În cea mai mare parte a statelor există grupuri de funcţionari care au atribuţii de control în cadrul ministerelor şi chiar la nivel interministerial. În **Franţa** există un corp de inspectori generali care îşi desfăşoară activitatea de control pe domenii specializate (educaţie, poliţie, finanţe etc.). Cel mai prestigios corp este considerat fără îndoială Inspecţia Generală a Finanţelor, singura abilitată să exercite un control în afara propriului său minister[1].

Realizarea corectă, legală şi eficientă a controlului administrativ extern ar trebui să determine autorităţile administraţiei publice să-şi îmbunătăţească activitatea, să fie mai eficiente şi mai transparente, mai atente la respectarea legilor, dar şi la solicitările cetăţenilor, beneficiarii serviciilor publice. Astfel, *principiul bunei administrări* ar putea fi într-adevăr respectat.

Secţiunea a 4-a. Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice

O importanţă deosebită în realizarea *obligaţiei statului de a asigura buna administrare* o reprezintă posibilitatea ca oamenii să se poată apăra împotriva abuzurilor pe care administraţia este tentată să le săvârşească, apelând la autorităţi independente din sfera puterii judecătoreşti. Controlul judecătoresc asupra administraţiei publice este cunoscut sub denumirea de **contencios administrativ**, constituind însăşi **finalitatea dreptului administrativ**[2]. Posibilitatea exercitării controlului judecătoresc asupra actelor administrative temperează libertatea autorităţilor publice şi oferă celor care se consideră vătămaţi prin actele administrative ale

---

[1] *J. Ziller*, Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Ed. Montchrestien, op. cit., p. 436.

[2] *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, op. cit., 2015, p. 113.

autorităţilor publice un instrument eficace împotriva abuzurilor şi nerespectării legilor[1].

Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice constituie **o garanţie constituţională** pentru cetăţenii români care consideră că drepturile şi interesele lor legitime sunt încălcate prin acţiunile sau inacţiunile autorităţilor administraţiei publice.

Termenul de *contencios* reprezintă, pe de o parte, o activitate de soluţionare a unui conflict de interese, a unui conflict juridic, iar pe de altă parte, organul învestit de lege cu soluţionarea unor astfel de conflicte juridice. Organele de contencios, în raport de competenţa lor, pot fi **organe de contencios judiciar**, care soluţionează toate conflictele ce cad în competenţa lor sau **organe de contencios administrativ**, care soluţionează conflicte juridice în care cel puţin una dintre părţi are calitatea de autoritate publică[2].

Contenciosul administrativ este definit în Legea nr. 554/2004, în art. 2 alin. (1), structurat pe mai multe paliere[3], astfel: este o activitate de soluţionare a unui litigiu dintre o autoritate publică şi alte entităţi publice şi private; activitatea este realizată de către instanţele de contencios administrativ; conflictul juridic soluţionat de instanţele de contencios administrativ se poate naşte fie din emiterea sau încheierea unui act administrativ, fie din nesoluţionarea în termenul legal al unei cereri, fie din refuzul nejustificat de a rezolva cererea.

În **sistemul de drept romano-germanic**[4] este utilizat un **sistem mixt**, în care contenciosul administrativ este împărţit între tribunalele judiciare şi tribunalele administrative, acestea din urmă având cea mai largă competenţă. Acest sistem este folosit în Germania, Italia, Olanda, Luxemburg, Finlanda, Belgia.

În **sistemul de drept anglo-saxon**[5], contenciosul administrativ este încredinţat judecătorului de drept comun. Acest sistem este

---

[1] *I. Riciu*, op. cit., p. 4.

[2] Idem, p. 5-6.

[3] *D.C. Dragoş*, Legea contenciosului administrativ: comentarii şi explicaţii, op. cit., 2009, p. 121.

[4] *I. Riciu*, op. cit., p. 62-73.

[5] Idem, p. 74-81.

utilizat în state ale Uniunii Europene ca Marea Britanie, Danemarca, Irlanda, Malta şi Cipru.

În **sistemul de drept francez**[1], caracterizat prin dualitate de jurisdicţie, întâlnim o jurisdicţie de ordin judiciar şi o jurisdicţie de ordin administrativ. Acest sistem s-a bazat de la început pe două principii fundamentale: principiul separării activităţilor administrative de activităţile judiciare şi principiul separării administraţiei active de justiţia administrativă, care constituie un ordin de jurisdicţie paralel şi separat de puterea judiciară. Dat fiind specificul jurisdicţiei administrative franceze, de a fi exercitată de autorităţi ale administraţiei active, în literatura şi practica judiciară s-a acordat o mare atenţie separării *funcţiilor jurisdicţionale* ale administraţiei active de *funcţiile administrative*. Evoluţia conceptelor s-a realizat în timp, de la *justiţia reţinută* a Consiliului de Stat, care putea doar să avizeze cauzele de contencios administrativ, fără a avea ultimul cuvânt (acesta aparţinând şefului executivului), până la *justiţia delegată*, în virtutea căreia poate tranşa litigii în mod definitiv; de la teoria *ministrului-judecător*, care considera că ministrul este judecător în primă instanţă, până la abandonarea ei, ce a avut ca efect considerarea ministrului ca fiind administrator, şi nu judecător. Consecinţa separaţiei funcţiilor în cadrul administraţiei active este relevată de faptul că administraţia activă este ţinută să respecte autoritatea de lucru judecat a deciziilor jurisdicţiilor administrative, iar acestea din urmă nu pot emite acte administrative în această calitate. Separaţia nu este însă absolută. Autorităţile administrative sunt, adesea, asociate la exercitarea funcţiei jurisdicţionale, iar jurisdicţiile administrative exercită în paralel şi atribuţii de administraţie activă[2].

În **Spania** se combină sistemul unităţii de jurisdicţie cu cel al specializării judecătorilor. Judecătorii specializaţi în contencios administrativ sunt competenţi în primă instanţă să judece recursurile împotriva deciziilor administrative. Deciziile lor sunt supuse, în apel, camerelor administrative ale provinciilor, apoi camerelor

---

[1] *I. Riciu*, op. cit., p. 49-61.

[2] *D.C. Dragoş, D. Buda, A. Chereches*, Posibile sisteme de justiţie administrativă-examen de drept comparat, în RTSA nr. 8/2002, p. 106.

naţionale. Tribunalele superioare sunt competente pentru a judeca actele comunităţilor autonome. În vârful edificiului se află Camera administrativă a Tribunalului Suprem[1].

În România, imediat după schimbarea de regim politic ce a avut loc după 22 decembrie 1989, a fost adoptată Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ[2], abrogată prin **Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004**. Prin aceste legi s-a instituit în România un **contencios de plină jurisdicţie**[3], deoarece instanţa, soluţionând cererea, poate să anuleze în tot sau în parte actul administrativ, să oblige autoritatea administrativă să emită un act administrativ, să elibereze un certificat, o adeverinţă sau un înscris, poate să se pronunţe asupra legalităţii actelor sau operaţiunilor administrative ce au dus la emiterea actului supus judecăţii. Instanţa poate hotărî şi asupra daunelor materiale şi morale solicitate.

Mai trebuie menţionat faptul că, prin art. 7 din Legea 554/2004 se instituie obligativitatea îndeplinirii *procedurii administrative prealabile*, cu unele excepţii expres prevăzute. *Această procedură a fost reglementată pentru a oferi posibilitatea autorităţilor publice de a-şi revoca actul, evitând astfel sesizarea instanţei judecătoreşti şi este privită ca o transpunere în realitatea faptică a dreptului cetăţeanului la o bună administrare*[4]. Din păcate, puţine autorităţi publice folosesc momentul depunerii cererii prealabile pentru a reanaliza situaţia semnalată şi a încerca să găsească soluţiile care să asigure respectarea drepturilor şi intereselor reclamanţilor şi a legii în acelaşi timp, fapt care determină avalanşa de procese aflate în derulare în cadrul instanţelor judecătoreşti.

Aşadar, în toate statele europene, tribunalele ordinare au competenţe mai mult sau mai puţin extinse în materie de contencios

---

[1] *J. Ziller*, Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, op. cit., 1993, p. 442.

[2] M.Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990.

[3] *D.C. Dragoş*, Legea contenciosului administrativ: comentarii şi explicaţii, op. cit., 2009, p. 309-314; *I. Rîciu*, op. cit., p. 33.

[4] *I. Rîciu*, op. cit., p. 215-216.

administrativ[1]. Problema modului de organizare a jurisdicţiilor în fiecare stat european este însă mai puţin importantă decât **problema accesibilităţii, celerităţii şi eficacităţii lor**[2].

În ceea ce priveşte **accesibilitatea controlului jurisdicţional** asupra administraţiei publice, unul din cele mai importante principii este cel al obligativităţii administraţiei publice de *a arăta căile de recurs în cuprinsul actului administrativ*. **Germania, Spania, Danemarca, Franţa, Italia şi Ţările de Jos** respectă această obligaţie într-un mod suficient de clar. Un alt element ce trebuie reglementat este cel *al costurilor procedurilor judiciare*, care pot afecta negativ accesul la justiţie.

De asemenea, în orice stat *justiţia este lentă*, iar **eficacitatea controlului jurisdicţional** este o problemă ce trebuie analizată având în vedere *efectul suspensiv al recursului împotriva deciziilor administrative* şi *procedurile de urgenţă ce pot fi folosite pentru a proteja drepturile şi interesele cetăţenilor*[3].

Astfel, în România, potrivit art. 14 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004: „(1) În cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea (...) autorităţii publice care a emis actul sau a autorităţii ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanţei competente să dispună *suspendarea executării actului administrativ* unilateral până la pronunţarea instanţei de fond (...). (2) *Instanţa soluţionează cererea de suspendare, de urgenţă şi cu precădere*, cu citarea părţilor (...). (4) Hotărârea prin care se pronunţă suspendarea este executorie de drept (...)".

Aşadar, sistemul legislativ românesc protejează drepturile şi interesele legitime ale cetăţenilor în litigiile cu autorităţile administraţiei publice prin oferirea posibilităţii de a solicita suspendarea executării actului administrativ concomitent cu sesizarea autorităţii

---

[1] *J. Ziller*, Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, op. cit., 1993, p. 442.

[2] *D. Apostol Tofan*, Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice româneşti. Analiză comparativă cu alte state europene (II), în SDR nr. 4/2009, p. 29.

[3] *D. Apostol Tofan*, loc. cit., în SDR nr. 4/2009, p. 30.

publice în cadrul procedurii prealabile, în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente. Această prevedere legală asigură eficacitatea controlului jurisdicţional şi urgenţa procedurii judiciare, consolidând astfel *principiul bunei administrări* inclusiv în domeniul jurisdicţional, fiind aplicat şi principiul termenului rezonabil pe care îl regăsim în jurisprudenţa europeană.

De altfel, principiile generale ale dreptului administrativ subsumate conceptului de *bună administrare* au avut un rol foarte important pentru instanţele de contencios administrativ, care le-au utilizat pentru a justifica limitarea abuzului şi arbitrariului regăsit în activitatea administraţiei publice şi pentru a proteja drepturile fundamentale ale oamenilor în relaţia cu autorităţile administraţiei publice.

Instituţia contenciosului administrativ a devenit nu numai o **formă concretă de atac** aflată la îndemâna tuturor celor vătămaţi în drepturile sau interesele lor legitime prin actele autorităţilor publice, ci şi **principala garanţie a efectivităţii unui drept la o bună administrare**, aşa cum apare acesta în art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene şi în Recomandarea CM/Rec (2007)7 a Comitetului Miniştrilor din statele membre ale Consiliului Europei[1].

Secţiunea a 5-a. Controlul exercitat de autorităţi independente asupra administraţiei publice

§1. Importanţa activităţii desfăşurate de către autorităţile de tip *Ombudsman* în promovarea şi realizarea *dreptului la bună administrare*

La nivel european, cetăţenii sau rezidenţii statelor membre ale Uniunii Europene beneficiază de *dreptul la bună administrare* în raporturile cu instituţiile şi organele Uniunii Europene, conform **art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Euro-**

[1] *I. Rîciu*, op. cit., în Nota autorului.

pene. Ombudsmanul European este abilitat să primească de la orice cetăţean al Uniunii Europene, orice persoană fizică sau morală rezidentă sau având sediul într-un stat membru, plângeri referitoare la cazurile de *proastă administrare* în acţiunea instituţiilor, organelor şi agenţiilor Uniunii Europene, cu excepţia Curţii de Justiţie a Uniunii Europene.

Întrucât multe din plângerile adresate Ombudsmanului European se referă la administraţiile naţionale, acesta îndrumă plângerile către autorităţile similare din statele membre. Colaborarea dintre Ombudsmanul European şi reprezentanţii instituţiilor similare din statele membre ale Uniunii Europene a determinat „apariţia unui curent în administraţia europeană privind *deschiderea şi transparenţa administrativă, dezvoltarea unei bune administraţii şi respectarea drepturilor omului*"[1]. De altfel, Ombudsmanul European a făcut deseori referire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în discursurile şi rapoartele sale, mai ales la diferitele aspecte ale dreptului la o bună administrare şi la dreptul de acces la Ombudsman, conform art. 41-43 din Cartă.

Instituţia ombudsmanului a devenit treptat o constantă a dreptului public contemporan[2], fiind preluată de numeroase state, sub denumiri diferite: apărător al poporului, mediator public etc. În multe ţări această instituţie este de ordin constituţional, aşa cum este şi cazul României. Ea este competentă să controleze activitatea autorităţilor administrative şi se bucură de o largă popularitate în statele nordice, Ombudsmanul fiind deseori numit „tribun al poporului".

Aproape în orice sistem de drept s-ar regăsi, Ombudsmanul reprezintă *„un organism de protecţie al cetăţenilor derivat din Parlament, ce deţine o prerogativă de control al administraţiei, dispune de o largă independenţă şi acţionează fără un formalism*

---

[1] *I. Alexandru* (coord.), Dreptul administrativ european, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 103.

[2] *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, op. cit., 2005, p. 201.

excesiv"[1]. Activitatea acestei instituţii apare ca **o completare foarte utilă controlului exercitat de către instanţele de contencios administrativ, însă atribuţiile sale ar fi insuficiente pentru a controla administraţia, dacă aceasta nu ar fi supusă şi controlului judecătoresc**[2].

Astfel, **Suedia, Danemarca, Franţa, Spania, Ţările de Jos, Irlanda, Portugalia** sunt state în care instituţia ombudsmanului a fost creată şi funcţionează de mult timp. Sunt create chiar instituţii cu rol asemănător care funcţionează la nivel regional, în Germania, Spania, Italia.

Trebuie menţionat că mediatorul francez este singurul care nu este numit de Parlament, ci de executiv (respectiv Preşedintele statului), însă acest lucru nu îl împiedică să fie independent în raport cu administraţia. Mediatorul francez nu poate fi sesizat direct de către petiţionar, acesta trebuind să se adreseze unui parlamentar, care va transmite petiţia mediatorului. Petiţiile au ca obiect relaţiile cetăţenilor cu administraţia statului, a colectivităţilor locale, cu instituţiile publice şi cu orice organism ce realizează un serviciu public. Competenţa mediatorului francez acoperă doar petiţiile persoanelor fizice, nu şi cele ale persoanelor juridice[3].

Instituţia Avocatului Poporului a fost introdusă în Constituţia României după modelul ţărilor scandinave şi al altor state în care există un organism independent ce are prerogative de a exercita un control asupra actelor de guvernământ[4].

Constituţia României reglementează această instituţie în Capitolul IV al Titlului II, art. 58-60, precizând de la început că Avocatul Poporului este numit pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice. Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 35/1997 privind

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Raporturile Avocatului Poporului cu jurisdicţia constituţională, în RTSA nr. 2/2011, p. 20; a se vedea şi *D.C. Dragoş, B. Neamţu*, Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, op. cit., 2014, Cuvânt înainte, p. I-XI.

[2] *D. Apostol Tofan*, loc. cit., în RTSA nr. 2/2011, p. 20.

[3] *C.C. Manda*, Teoria administraţiei publice, op. cit., 2013, p. 199-200.

[4] *V. Duculescu*, Protecţia juridică a drepturilor omului, op. cit., 2008, p. 237.

organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului, adaugă menţiunea „în raporturile acestora cu autorităţile publice".

Avocatul Poporului îşi exercită atribuţiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile şi libertăţile lor şi poate prezenta Parlamentului recomandări privind modificarea legislaţiei sau măsuri de altă natură pentru ocrotirea drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice. Acesta verifică activitatea de rezolvare legală a petiţiilor primite şi solicită autorităţilor sau funcţionarilor administraţiei publice în cauză, încetarea încălcării drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice, repunerea în drepturi a petiţionarului şi repararea prejudiciilor.

Avocatul Poporului, adjuncţii acestuia, precum şi personalul său de specialitate „au dreptul să facă anchete proprii, să ceară autorităţilor administraţiei publice orice informaţii sau documente necesare anchetei, să audieze şi să ia declaraţii de la conducătorii autorităţilor administraţiei publice şi de la orice funcţionar care poate da informaţiile necesare soluţionării petiţiei", în condiţiile art. 22 al legii.

În cazul în care, în urma examinării petiţiilor primite, se constată că petiţia persoanei fizice lezate este întemeiată, „instituţia Avocatul Poporului se va adresa în scris autorităţii administraţiei publice care a încălcat drepturile persoanei fizice şi va cere să modifice sau să revoce actul administrativ şi să repare prejudiciile produse, precum şi să repună persoana fizică lezată în situaţia anterioară. Autorităţile publice în cauză vor lua de îndată măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităţilor constatate, repararea prejudiciilor şi înlăturarea cauzelor care au generat sau au favorizat încălcarea drepturilor persoanei lezate şi vor informa despre aceasta instituţia Avocatul Poporului", după cum prevede art. 23 din lege.

În cazul în care autoritatea administraţiei publice sau funcţionarul public nu înlătură, în termen de 30 de zile de la data sesizării, ilegalităţile comise, instituţia Avocatul Poporului se adresează autorităţilor administraţiei publice ierarhic superioare, care sunt datoare să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate. Dacă autoritatea publică sau funcţionarul public aparţine administraţiei publice locale, instituţia Avocatul Poporului se adresează prefectului.

Avocatul Poporului este îndreptăţit să sesizeze Guvernul cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al administraţiei publice centrale şi al prefecţilor. Neadoptarea de către Guvern, în termen de cel mult 20 de zile, a măsurilor privitoare la ilegalitatea actelor sau faptelor administrative semnalate de Avocatul Poporului se comunică Parlamentului.

De asemenea, Avocatul Poporului poate sesiza Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea legilor, înainte de promulgarea acestora sau direct prin excepţia de neconstituţionalitate a legilor şi ordonanţelor, şi **formulează puncte de vedere**, la cererea Curţii Constituţionale, potrivit atribuţiilor prevăzute în art. 13 din Legea cadru.

În anul 2014, Legea cadru privind Avocatul Poporului a fost modificată din nou, iar în prezent instituţia **îndeplineşte atribuţiile specifice de Mecanism naţional de prevenire a torturii în locurile de detenţie**, în sensul Protocolului opţional, adoptat la New York la 18 decembrie 2002, la Convenţia împotriva torturii şi a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată la New York la 10 decembrie 1984, ratificat prin Legea nr. 109/2009[1]. Prin aceste prevederi noi, instituţia are precizată expres obligaţia de a apăra drepturile fundamentale ale persoanelor condamnate la închisoare, contribuind, şi pe această cale, la realizarea obligaţiei statului român de bună administrare a locurilor de detenţie. Pentru realizarea acestor atribuţii s-au organizat deja concursuri pentru angajarea unor noi specialişti în cadrul instituţiei, astfel încât să poată fi realizate adecvat obligaţiile prevăzute de lege.

Aşadar, prin mijloacele pe care le poate utiliza – soluţionarea sesizărilor, posibilitatea de efectuare a unor anchete proprii, rapoartele pe care le prezintă Parlamentului, dreptul la acţiune în contencios administrativ, dreptul de a sesiza Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea legilor şi ordonanţelor – instituţia Avocatului Poporului poate fi privită ca un **instrument de control şi apărare al dreptului la bună administrare**.

În februarie 2015, spre exemplu, Avocatul Poporului a sesizat Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie cu un recurs în interesul legii

[1] M.Of. nr. 300 din 7 mai 2009.

privind legalitatea hotărârilor adoptate de consiliile locale în vederea reglementării procedurii de ridicare a vehiculelor staţionate neregulamentar, constatarea şi aplicarea sancţiunilor contravenţionale prevăzute de O.U.G. nr. 195/2002 privind circulaţia pe drumurile publice, republicată[1]. Avocatului Poporului a apreciat că hotărârile consiliilor locale adoptate în vederea reglementării procedurii privind ridicarea vehiculelor staţionate neregulamentar depăşesc competenţa ce revine consiliilor locale în această materie, fiind contrare prevederilor actelor normative cu forţă juridică superioară. În data de 25 mai 2015, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a admis acest recurs, afirmând că **„procedura de aplicare a măsurii tehnico-administrative constând în ridicarea vehiculelor staţionate / oprite neregulamentar pe partea carosabilă,** prevăzută de art. 64 şi art. 97 alin. (1) lit. d) şi alin. (6) din O.U.G. nr. 195/2002, **nu poate fi reglementată prin hotărâri ale consiliilor locale"**.

De asemenea, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituţională în privinţa O.U.G. nr. 8/2015 pentru modificarea si completarea unor acte normative[2], care reglementa, printre altele, fiscalizarea bacşişului. Prin Legea nr. 186/2015 privind aprobarea O.U.G. nr. 8/2015 pentru modificarea si completarea unor acte normative, prevederile privind fiscalizarea bacşişului au fost abrogate, considerându-se ineficientă şi excesivă acea prevedere, oportunitatea ei fiind, de altfel, contestată atât de clasa politică, cât şi de opinia publică.

Astfel de cazuri pot fi considerate **modele de proastă administrare**, deoarece au generat numeroase litigii administrative, în primul caz, şi cheltuieli nejustificate ale contribuabililor, în al doilea caz, pentru ca în final să se constate că deciziile iniţiale ale executivului au fost nelegale şi inoportune. Iar Avocatul Poporului a acţionat adecvat, în baza *principiului bunei administrări*, sesizând autorităţile publice competente să ia decizii în vederea remedierii situaţiilor provocate de proasta administrare.

---

[1] M.Of. nr. 670 din 3 august 2006.

[2] M.Of. nr. 285 din 28 aprilie 2015.

Eficienţa activităţii acestui tip de instituţie la nivel naţional şi internaţional şi influenţa exercitată de aceasta asupra aplicării *principiilor de bună guvernare* de către administraţia publică a fost analizată relativ recent într-un proiect desfăşurat în perioada 2008-2011, folosind abordări specifice ştiinţelor politice, administrative, drept etc. , luându-se în considerare că scopul lui este de „a realiza un echilibru în exercitarea puterii statului / administraţiei publice în raport cu cetăţenii / sfera privată"[1]. Cercetarea a fost organizată în jurul a trei teme: 1) Ombudsmanul şi democraţia, statul de drept; 2) *Buna administrare*; 3) Transparenţa, răspunderea şi implicarea civică. Unele din întrebările la care a încercat acest proiect să răspundă au fost: care este rolul *principiilor de bună administrare / bună guvernare* în cadrul relaţiilor dintre cetăţeni şi puterea executivă, din perspectiva activităţii desfăşurate de către Ombudsman?; sunt eficiente normele care guvernează instituţia Ombudsmanului din perspectiva protecţiei drepturilor cetăţenilor?

Potrivit acestui studiu, în diferite sisteme de drept, cum sunt cele din Olanda, Franţa, Belgia, Canada, Marea Britanie, Irlanda şi Australia, se discută despre modele de implicare mai eficientă a instituţiei Ombudsmanului în soluţionarea litigiilor administrative şi în promovarea principiilor de bună administrare ca alternativă la justiţia administrativă clasică. Modelul olandez, spre exemplu, considerat un model pentru celelalte instituţii de acest gen, este studiat şi prin prisma relaţiei de succes dintre drept şi management public, în viziunea Ombudsmanului Olandei, d-nul Alex Brenninkmeijer[2].

Forţa unei asemenea autorităţi publice depinde însă şi de personalitatea celui care o îndeplineşte, lucru valabil pentru toate

---

[1] *D.C. Dragoş, B. Neamţu* (coord.), Instituţia Ombudsman-ului: justiţie alternativă?, op. cit., 2011, p. XVIII.

[2] Profesor de drept public şi administrativ, Preşedinte al Institutului Internaţional al Ombudsmanului (IOI) în 2012 şi 2013; între 2005-2013 este numit Ombudsman al Ţărilor de jos; în prezent este membru al Curţii de Conturi Europene; a desfăşurat activităţi de cercetare şi promovare a bunei administrări – a se vedea (*http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0433+0+DOC+XML+V0//RO*), accesată la data de 12 noiembrie 2017.

autoritățile unipersonale, așa cum afirma un cunoscut autor[1] cu ceva timp în urmă. În România, *autoritatea morală a Avocatului Poporului* este considerată *„principala armă"* a acestei instituții, luând în considerare și criticile primite din partea presei, a reprezentanților societății civile și chiar a unor politicieni. Aceste persoane acuzau Avocatul Poporului de *„lipsă de atitudine pro-activă, vizibilitate, de absența din cadrul dezbaterilor publice"*[2], cu toate că se constată o creștere constantă a numărului de persoane care sesizează instituția.

Așadar, activitatea instituției este vizibilă, iar accesabilitatea acesteia a crescut prin înființarea birourilor teritoriale. Creșterea accesibilității[3] și vizibilității acestei autorități poate constitui în continuare un obiectiv pentru conducătorul ei, iar acest obiectiv poate fi atins și prin multiplicarea birourilor teritoriale, astfel încât în fiecare municipiu reședință de județ să funcționeze o astfel de structură, apropierea de cetățean și disponibilitatea zilnică a reprezentanților acestei autorități fiind instrumente sigure pentru atingerea scopurilor propuse.

De asemenea, pentru vizibilitatea, accesabilitatea și pro-activitatea[4] instituției prezintă importanță percepția pe care o are cetă-

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, op. cit., 1999, p. 269.

[2] *D.C. Dragoș, B. Neamțu* (coord.), Instituția Ombudsman-ului: justiție alternativă?, op. cit., 2011, p. 91-92.

[3] *C-tin Brânzan, M. Oosting*, Rolul Ombudsmanului într-o societate democratică, în Dreptul nr. 5/1997, p. 3: *Accesibilitatea Ombudsmanului* este considerată o condiție esențială pentru eficacitatea activității sale, putând fi definită ca „ușurința cu care cetățeanul are acces la servicii".

[4] Termenul de *pro-activitate* a fost utilizat pentru a desemna acțiunea instituției Ombudsman-ului de a veni în întâmpinarea problemelor cu care se confruntă persoanele fizice în relația cu autoritățile administrației publice și a cuprins mai multe criterii de analiză: sesizările din oficiu, urmărirea respectării de către autoritățile administrației publice a recomandărilor emise de instituția Avocatul Poporului, întocmirea de rapoarte speciale, relațiile bune de cooperare cu presa și societatea civilă – a se vedea rezumatul tezei de doctorat a d-nei *L. Hossu*, Avocatul Poporului: practică instituțională și mecanisme de intervenție, susținută în anul 2012 în cadrul Facultății de Științe Politice din Universitatea

ţeanul cu privire la activitatea acestei autorităţi. Capacitatea instituţiei de a soluţiona petiţiile pe care le primeşte printr-o activitatea de mediere a conflictelor ce apar între cetăţeni şi autorităţile administraţiei publice, insistenţa cu care urmăreşte rezolvarea amiabilă a litigiilor ce pot apare, colaborarea cu autorităţile administraţiei publice în identificarea unei soluţii adecvate solicitărilor beneficiarilor serviciilor publice, pot determina creşterea încrederii cetăţeanului în eficienţa activităţii Avocatului Poporului. Întrucât nu dispune de mijloace legale pentru sancţionarea autorităţilor administraţiei publice în cazul în care constată că acestea au acţionat ilegal / abuziv, eficienţa acţiunii Avocatului Poporului depinde de puterea de convingere şi profesionalismul reprezentantului instituţiei, de capacitatea acestuia de a media conflictele dintre cetăţeni şi autorităţile administraţiei publice. De asemenea, este important modul în care activitatea acestei instituţii este reflectată în presă, astfel încât la cunoştinţa publicului să fie aduse cât mai des rezultatele pozitive, dar şi greutăţile şi eşecurile suferite pe parcursul activităţii lor.

Considerăm că atribuţiile conferite acestei instituţii importante în protejarea drepturilor fundamentale ale oamenilor în faţa autorităţilor publice sunt suficiente, aşa cum au fost ele stabilite prin legea cadru. Mai multe atribuţii de control şi posibilitatea de a aplica sancţiuni ar duce la încălcarea principiului separaţiei puterilor în stat. Ce ar mai trebui făcut însă pentru ca această instituţie să capete mai multă forţă în activităţile sale specifice? În primul rând, o mai bună promovare în presă, pentru ca un număr cât mai mare de persoane să cunoască întinderea atribuţiilor sale şi să apeleze cu încredere la expertiza şi experienţa reprezentanţilor ei. De asemenea, şi la nivelul autorităţilor publice ar trebui realizate activităţi de promovare atât a atribuţiilor specifice, cât şi a *principiilor de bună administrare*, astfel încât să se realizeze şi o activitate de prevenţie şi instruire a funcţionarilor publici în ceea ce priveşte respectarea drepturilor omului, nu numai de control. Implicarea specialiştilor din cadrul instituţiei în codificarea

---

Bucureşti (*http://www.unibuc.ro/studies/index.php*), accesată la data de 11 noiembrie 2017.

procedurii administrative ar constitui un real ajutor pentru puterea legiuitoare, pentru că evoluţia unei societăţi înseamnă şi a învăţa din greşeli. Iar reprezentanţii instituţiei Avocatul Poporului au suficiente exemple de *proastă administrare* pe care să le folosească pentru a propune îmbunătăţirea procedurilor administrative. Şi, de asemenea, sunt capabili să identifice modelele de bună practică în administraţie şi să le promoveze adecvat.

Mai mult, Avocatul Poporului ar trebui să facă propuneri de modificare şi îmbunătăţire a legislaţiei în domeniul procedurii administraţiei publice, astfel încât *principiile bunei administrări* să devină realizabile.

§2. Curtea de Conturi – autoritate publică autonomă implicată în realizarea obligaţiei statului de a asigura buna administrare a treburilor publice

Curtea de Conturi este instituţia de rang constituţional care exercită controlul asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public. Ea îşi desfăşoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispoziţiile prevăzute în art. 140 din Constituţie şi în Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată[1]. Controalele Curţii de Conturi se iniţiază din oficiu şi nu pot fi oprite decât de Parlament şi numai în cazul depăşirii competenţei stabilite prin lege. De asemenea, Camera Deputaţilor sau Senatul pot cere Curţii de Conturi efectuarea unor controale, în limitele competenţei sale. Aceste solicitări sunt obligatorii. Nicio altă autoritate publică nu mai poate obliga Curtea de Conturi să efectueze controale, potrivit art. 3 din legea cadru.

Potrivit art. 21 alin. (1) din Legea nr. 94/1992, Curtea de Conturi „**exercită funcţia de control** asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public, furnizând Parlamentului şi, respectiv, unităţilor administrativ-teritoriale rapoarte privind utilizarea şi

[1] M.Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.

administrarea acestora, **în conformitate cu principiile legalităţii, regularităţii, economicităţii, eficienţei şi eficacităţii**".

Alin. (2) al aceluiaşi articol stabileşte că această instituţie „poate exercita *auditul performanţei* asupra gestiunii bugetului general consolidat, precum şi a oricăror fonduri publice". Prin constatările şi recomandările sale, *auditul performanţei* urmăreşte *diminuarea costurilor, sporirea eficienţei utilizării resurselor şi îndeplinirea obiectivelor propuse, elemente indispensabile unei bune administrări, aşa cum am afirmat în cuprinsul acestei lucrări.*

În baza constatărilor sale, Curtea de Conturi poate stabili, potrivit art. 43 din legea cadru: „suspendarea aplicării măsurilor care contravin reglementărilor legale din domeniul financiar, contabil şi fiscal; b) blocarea fondurilor bugetare sau speciale, atunci când se constată utilizarea nelegală sau ineficientă a acestora; c) înlăturarea neregulilor constatate în activitatea financiar-contabilă sau fiscală controlată". De asemenea, potrivit art. 45 din lege, Curtea de Conturi „poate cere celor în drept suspendarea din funcţie, în condiţiile legii, a persoanelor acuzate de săvârşirea de fapte cauzatoare de prejudicii importante sau a unor abateri grave cu caracter financiar, constatate în urma controalelor sau a auditurilor efectuate, până la soluţionarea definitivă a cauzelor în care sunt implicate".

Toate aceste demersuri au ca scop *respectarea legalităţii* în activitatea financiară a tuturor autorităţilor administraţiei publice din România şi *creşterea eficienţei şi eficacităţii activităţii administraţiei publice* prin administrarea adecvată a fondurilor publice. În condiţiile în care finanţele publice sunt utilizate cu respectarea *principiului legalităţii* şi ţinând cont şi de *oportunitatea* efectuării cheltuielilor publice, pentru atingerea obiectivelor propuse de către autorităţile administraţiei publice în urma analizării nevoilor comunităţilor pe care le conduc, se poate afirma că *obligaţia statului de a asigura o bună administrare a treburilor publice este realizată.*

De altfel, chiar în art. 28 alin. (2) din legea cadru, se stabileşte că această autoritate efectuează *„o evaluare independentă* asupra ***economicităţii, eficienţei şi eficacităţii*** *cu care o entitate publică, un program, un proiect, un proces sau o activitate utilizează resursele publice alocate pentru îndeplinirea obiectivelor stabilite".*

Aşadar, autoritatea de control nu verifică doar legalitatea modului de utilizare a banului public ci se poate implica şi în creşterea eficienţei utilizării acestuia, oferind consultanţă de specialitate.

Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului general consolidat din exerciţiul bugetar expirat, cuprinzând şi neregulile constatate. Ori de câte ori consideră necesar, Curtea de Conturi înaintează Parlamentului şi, prin camerele de conturi judeţene şi a municipiului Bucureşti, consiliilor locale, judeţene şi al municipiului Bucureşti, **rapoarte în domeniile în care este competentă.**

Aceste rapoarte ar putea sta la baza luării unor *măsuri de corectare a deficienţelor* constatate în modul în care se aplică legea în România. Un astfel de exemplu îl poate constitui modul în care s-a aplicat şi se aplică în România, legislaţia privind salarizarea bugetarilor. Deşi a fost aprobată de foarte mult timp o lege unică a salarizării în sistemul public, aceasta nu este încă aplicată, cu toate că se constată în fiecare an că actuala legislaţie privind salarizarea în sistemul public este stufoasă şi greu de interpretat şi aplicat în practică, ceea ce a condus şi conduce în continuare la numeroase procese privind salarizarea angajaţilor din sectorul public. Toate aceste procese ar putea fi evitate dacă de la un început de an bugetar s-ar aplica noua lege unitară de salarizare, care şi ea este perfectibilă, dar încearcă eliminarea unor ambiguităţi şi contradicţii din actuala legislaţie.

Aşadar, prin modul de înfiinţare, de organizare şi funcţionare şi datorită principiilor pe care le promovează şi le apără, Curtea de Conturi reprezintă un **instrument important de control al respectării bunei administrări**, reprezentanţii acesteia, în baza constatărilor efectuate, putând sesiza autorităţile competente atunci când observă derapaje de la principiile legalităţii, eficienţei şi eficacităţii activităţii administraţiei publice. De asemenea, prin intermediul rapoartelor întocmite pot propune Parlamentului şi Guvernului, implicit, soluţii pentru rezolvarea unor probleme specifice pe care le-au constatat în practica autorităţilor administraţiei publice.

La nivel european sunt înfiinţate, în anumite state, **jurisdicţii specializate**, care exercită controlul asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului

şi ale sectorului public. Astfel, regăsim o Curte de Conturi în **Belgia, Grecia, Spania, Franţa, Italia şi Portugalia.** În **Germania**, Curtea Federală de Conturi nu este, în pofida denumirii sale, o jurisdicţie, ci o pseudo-jurisdicţie, asemănătoare cu cea din **Ţările de Jos** şi cu Oficiul Naţional de Audit al **Marii Britanii** (organism independent ce îşi desfăşoară activitatea în cadrul Comisiei de Conturi Publice a Camerei Comunelor)[1].

§3. Jurisdicţii constituţionale

La nivel naţional, Curtea Constituţională este „unica autoritate de jurisdicţie constituţională în România", „independentă faţă de orice altă autoritate publică" şi „care se supune numai Constituţiei şi legii sale de organizare şi funcţionare", asigurând *„controlul* constituţionalităţii legilor, a tratatelor internaţionale, a regulamentelor Parlamentului şi a *ordonanţelor Guvernului*", potrivit art. 1 şi 2 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată[2].

Potrivit art. 142 din Constituţia României republicată şi art. 5 din lege, această autoritate se compune din 9 judecători numiţi de Parlament şi Preşedintele României, independenţi în exercitarea atribuţiilor lor şi inamovibili pe durata mandatului. Numirea judecătorilor atât de către autoritatea legiuitoare, cât şi de către puterea executivă, prin şeful statului, se înscrie în preocuparea adunării constituante postcomuniste de a asigura echilibrul puterilor în stat şi imparţialitatea acestei autorităţi care are un rol deosebit de important într-un stat de drept.

Curtea Constituţională este organul politico-jurisdicţional de rang constituţional care *hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate* privind legile şi ordonanţele, care au legătură cu

---

[1] *J. Ziller*, Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, op. cit., 1993, p. 442; *D. Apostol Tofan*, Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice româneşti. Analiză comparativă cu alte state europene (II), op. cit., 2009, p. 254-255.

[2] M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, precum și a celor ridicate direct de Avocatul Poporului, potrivit prevederilor art. 146 din Constituția României, republicată, și art. 11 din Legea nr. 47/1992, republicată. De asemenea, *soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia* și *verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni.*

Așadar, Curtea Constituțională exercită *controlul asupra administrației publice* atât prin verificarea constituționalității ordonanțelor Guvernului, cât și prin supravegherea modului de organizare și desfășurare a referendumului și a modului de exercitare a inițiativei legislative de către cetățeni, asigurând astfel **respectarea principiului bunei administrări în România.**

În doctrină se susține că această autoritate „are misiunea de a contribui la corijarea imperfecțiunilor textelor constituționale prin interpretările pe care le dă acestora", „motiv pentru care (...) în literatura occidentală se vorbește nu numai despre Constituție, ci și despre blocul constituționalității"[1]. Se afirmă de asemenea că „jurisprudența constituțională joacă un rol important în formarea și dezvoltarea blocului de constituționalitate", iar „deciziile curților constituționale europene sunt invocate în jurisprudența constituțională a altor state, așa cum se întâmplă de altfel și cu jurisprudența CEDO și CJUE"[2].

Prin „bloc de constituționalitate" înțelegem „Constituția propriu-zisă, Preambulul și Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului, textele de aplicare a Constituției, eventualele contribuții ale cutumei (...), construcțiile constituționale ale jurisprudenței (...)"[3].

---

[1] *V. Vedinaș*, Drept administrativ, ed. 8 revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 52; *A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției și bicameralismul, în RDP nr. 1/2001, p. 23; *P. Pactet*, Institutions politiques – Droit constitutionnel, 13ème ed., Masson, 1994, p. 85-86, apud *V. Vedinaș*, op. cit., ed. 8, p. 52-53.

[2] *V. Vedinaș*, op. cit., ed. 8, p. 52-53.

[3] Ibidem.

Într-adevăr, în deciziile Curţii Constituţionale Române regăsim invocate uneori nu numai prevederile Constituţiei României ci şi prevederile unor documente internaţionale relevante în domeniul la care se referă decizia. Astfel, în Decizia Curţii Constituţionale nr. 471 din 14 noiembrie 2013[1] cu privire la obiecţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Legii pentru modificarea şi completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului, instanţa a apreciat că, deşi „actele Comisiei de la Veneţia au valoare de recomandare, acestea nu pot fi ignorate, întrucât încorporează o bogată practică a statelor democratice (...)". Iar această decizie întăreşte Decizia anterioară a Curţii Constituţionale, nr. 334 din 26 iunie 2013 cu privire la obiecţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Legii pentru modificarea şi completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului[2]. S-a impus astfel, pe cale jurisprudenţială, un termen de 1 an pentru ca modificările legislative în materie electorală şi în materia referendumului să-şi producă efectele.

În **Franţa**, Consiliul Constituţional, denumit şi „gardianul Constituţiei", dispune de competenţe variate, printre care şi cele ce privesc regularitatea alegerii şefului statului şi parlamentarilor, regularitatea desfăşurării referendumurilor, controlul de constituţionalitate al regulamentelor celor două adunări parlamentare, controlul constituţionalităţii legilor organice etc.[3] De asemenea, prin modificarea Constituţiei Franţei, din anul 2008, a fost reglementat dreptul justiţiabililor de a ridica excepţia de neconstituţionalitate a legilor în faţa instanţelor judecătoreşti, Consiliul de Stat sau Curtea de Casaţie, aceste autorităţi stabilind, potrivit art. 61-1 din Constituţie, dacă excepţia este întemeiată şi dacă va fi sesizat Consiliul Constituţional[4]. Începând cu 1 martie 2010 „Consiliul Constituţional exercită, prin intermediul întrebării prioritare de

---

[1] M.Of. nr. 754 din 4 decembrie 2013.

[2] M.Of. nr. 407 din 5 iulie 2013.

[3] *C. Gilia, V.F. Gilia*, Sistemul politic al Republicii Franceze, op. cit., 2007, p. 192-194.

[4] *F. Vasilescu*, Marea reformă a Constituţiei franceze din iulie 2008, în Buletinul Curţii Constituţionale nr. 2/2010, p. 11-16.

constituţionalitate (*question prioritaire de constitutionnalité – QPC*) ridicate în cadrul unui proces desfăşurat în faţa instanţelor judecătoreşti sau a jurisdicţiilor administrative, un control de constituţionalitate asupra oricăror dispoziţii legale în vigoare, atunci când se susţine că acestea ar aduce atingere drepturilor şi libertăţilor garantate de Constituţie"[1]. Prin această modificare legislativă se consideră că s-a clarificat natura juridică a acestei instituţii, fiindu-i recunoscut caracterul de jurisdicţie constituţională[2].

§4. Agenţia Naţională de Integritate (A.N.I.)

Agenţia Naţională de Integritate este acea „**autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, ce funcţionează la nivel naţional**" şi care acţionează potrivit ***principiului independenţei operaţionale***, în sensul că personalul acesteia nu va solicita sau primi „dispoziţii referitoare la evaluările privind averea persoanelor, conflictele de interese şi incompatibilităţile de la nicio autoritate publică, instituţie sau persoană", potrivit art. 13 şi 15 din Legea nr. 144/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate, republicată[3].

Scopul Agenţiei este „*asigurarea integrităţii în exercitarea demnităţilor şi funcţiilor publice şi prevenirea corupţiei instituţionale, prin exercitarea de responsabilităţi în evaluarea declaraţiilor de avere, a datelor şi informaţiilor privind averea, precum şi a modificărilor patrimoniale intervenite, a incompatibilităţilor şi a conflictelor de interese potenţiale* în care se pot afla persoanele prevăzute la art. 1 din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice, pentru modificarea şi completarea Legii nr. 144/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate, precum şi pentru

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

[1] *V. Bărbăţeanu*, Controlul constituţionalităţii legilor în Franţa: câteva repere istorice şi jurisprudenţiale, în Buletinul Curţii Constituţionale nr. 2/2013, p. 35-42.

[2] Idem, p. 38.

[3] M.Of. nr. 535 din 3 august 2009.

modificarea şi completarea altor acte normative[1], pe perioada îndeplinirii funcţiilor şi demnităţilor publice", aşa cum prevede art. 8 din Legea nr. 176/2010.

Personalul Agenţiei, format din preşedintele Agenţiei, vicepreşedintele Agenţiei, inspectori de integritate, funcţionari publici şi personal contractual, „are obligaţia de a nu divulga datele sau informaţiile la care a avut acces altfel decât în condiţiile legii. Această obligaţie se menţine timp de 5 ani şi după încetarea activităţii, sub sancţiunea legii penale", potrivit art. 18 din Legea nr. 144/2007.

Preşedintele şi vicepreşedintele A.N.I. sunt numiţi în funcţie de către Senat, pentru un mandat de 4 ani, care nu poate fi reînnoit, în urma unui concurs. Potrivit art. 28 lit. h) din Legea nr. 144/2007, preşedintele A.N.I. „asigură întocmirea strategiei privind procedurile de evaluare a averii, a conflictelor de interese şi a incompatibilităţilor de către Agenţie, ţinând seama şi de recomandările Consiliului Naţional de Integritate". Activitatea A.N.I. este coordonată şi evaluată de către **Consiliul Naţional de Integritate**, „organism reprezentativ, aflat sub control parlamentar exercitat de Senat, cu activitate nepermanentă", care îndeplineşte atribuţiile prevăzute de art. 34 din Legea nr. 144/2007. Consiliul Naţional de Integritate este numit de Senat, iar „membrii Consiliului au obligaţia ca, în exercitarea atribuţiilor ce le revin, să se abţină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor lor politice privind activitatea Consiliului sau a Agenţiei şi să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizaţie căreia îi este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice".

Principiile după care se desfăşoară activitatea de evaluare de către personalul A.N.I. sunt „legalitatea, confidenţialitatea, imparţialitatea, independenţa operaţională, celeritatea, *buna administrare*, dreptul la apărare, precum şi prezumţia dobândirii licite a averii", potrivit art. 8 alin. (3) din Legea nr. 176/2010.

Aşadar, după cum observăm din însuşi textul Legii nr. 176/2010, activitatea desfăşurată de către Agenţia Naţională de Integritate are la bază şi *principiul bunei administrări*, conform

[1] M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010.

căruia activitatea autorităților administrației publice trebuie să respecte actele normative în vigoare, să fie eficientă, transparentă, să asigure confidențialitatea datelor cu caracter personal și să respecte drepturile fundamentale ale oamenilor, așa cum sunt ele prevăzute în Constituția României, dar și în documentele internaționale la care România a aderat de-a lungul timpului.

În anul 2014, în urma activității de evaluare desfășurate de inspectorii de integritate, au fost stabilite: **294 cazuri de incompatibilitate, 161 conflicte de interese, 29 cazuri privind constatarea unor diferențe nejustificate între averea dobândită și veniturile realizate și 29 cazuri referitoare la constatarea indiciilor de săvârșire a unor fapte penale** (fals în declarații, infracțiuni asimilate faptelor de corupție și fals intelectual)[1].

După cum se observă, numărul de cazuri care au fost finalizate în 2014 este mic față de numărul mare de declarații ce ar trebui verificate, lucru justificat de altfel de numărul mic de inspectori de integritate angajați în această activitate (40 persoane în anul 2014) și de faptul că se așteaptă și decizia instanței judecătorești de confirmare sau infirmare a deciziilor A.N.I. Cu siguranță, personalul A.N.I. este insuficient pentru a putea acoperi toate sesizările, ceea ce determină suspiciuni față de criteriile folosite pentru verificarea unor sesizări și neverificarea altora. De asemenea, deciziile judecătorești prin care se infirmă sau se confirmă deciziile A.N.I. **ar trebui să fie luate într-o perioadă cât mai scurtă**, pentru a avea efectul scontat, acela de a descuraja alte comportamente asemănătoare[2].

---

[1] A se vedea Raportul de activitate al A.N.I. pentru anul 2014 (*https://www.integritate.eu/Files/Files/Rapoarte/092_Raport_ActivitateaANI_Anul2014.pdf*), accesată la data de 12 noiembrie 2017.

[2] A se vedea decizii ale I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, care fac referire la termenul rezonabil pe care orice autoritate publică trebuie să-l respecte, cum ar fi decizia nr. 2979 din 3 noiembrie 2016, nepublicată, sau decizia nr. 1694 din 9 mai 2017, nepublicată.

În ceea ce privește activitatea A.N.I., în anul 2015, conform raportului publicat pe site-ul instituției[1], inspectorii A.N.I. au constatat: **229 de incompatibilități, 187 conflicte de interese, 30 cazuri privind constatarea unor diferențe nejustificate între averea dobândită și veniturile realizate, 25 cazuri referitoare la constatarea indiciilor de săvârșire a unor fapte penale** (fals în declarații, infracțiuni asimilate faptelor de corupție și fals intelectual etc. În plus, numărul personalului a crescut.

În ceea ce privește activitatea A.N.I. în anul 2016, au fost constatate **263 cazuri de incompatibilitate, 174 conflicte de interese, 25 cazuri privind constatarea unor diferențe nejustificate între averea dobândită și veniturile realizate și 20 cazuri referitoare la constatarea indiciilor privind săvârșirea unor fapte penale** (fals în declarații, infracțiuni asimilate faptelor de corupție)[2].

Cu toate că au existat și situații în care activitatea A.N.I. a fost criticată și contestată, iar penultimul președinte al acestei autorități a ajuns el însuși în vizorul D.N.A., fiind cercetat pentru infracțiuni de abuz în serviciu, eficiența activității A.N.I. în cursul anului 2014 este recunoscută inclusiv în Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul European privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare (M.C.V.), prezentat la Bruxelles în data de **28 ianuarie 2015**. Astfel, în acest raport se apreciază că, deși aproximativ 70% din deciziile A.N.I. privind situațiile de incompatibilitate și de conflicte de interese sunt contestate în instanță, „în aproximativ 90% din cazuri, instanțele confirmă deciziile inițiale".

De altfel, și în rapoartele ulterioare, referitoare la anii 2015 și 2016, evaluarea activității A.N.I. este pozitivă. În ultimul Raport

---

[1] A se vedea Raportul de activitate al A.N.I. pentru anul 2015 (*https://www.integritate.eu/Files/Files/Rapoarte/087%20Raport_ActivitateaANI_Anul2015[Ro].pdf*), accesată la data de 12 noiembrie 2017.

[2] A se vedea Raportul de activitate al A.N.I. pentru anul 2016 (*https://integritate.eu/Noutati.aspx?PID=243&M=NewsV2&Action=1&NewsId=2500*), accesată la data de 12 noiembrie 2017.

M.C.V.[1] se face chiar recomandarea ca A.N.I. să întocmească rapoarte cu privire la verificările pe care le efectuează în cazul procedurilor de achiziții publice, rapoarte cu privire la acțiunile pe care le întreprind în urma acestor verificări și rapoarte cu privire la cazurile de conflict de interese descoperite, și să organizeze dezbateri publice la care să răspundă Guvernul, autoritățile locale, sistemul judiciar și societatea civilă.

De asemenea, interpretările legislației realizate de către inspectorii A.N.I. „au fost confirmate atât de către Curtea Constituțională a României și de către Înalta Curte de Casație și Justiție. Drept urmare, se consideră că această instituție acționează pe o bază solidă".

Au fost însă și situații în care deciziile A.N.I. au fost puse în aplicare cu întârziere, sub presiunea aplicării unor amenzi sau chiar a sesizării instanțelor judecătorești pentru nerespectarea unor hotărâri judecătorești de către membrii unor autorități locale.

În Raportul M.C.V. din 2015 se apreciază că „stabilitatea cadrului juridic în materie de integritate a rămas problematică" deoarece au existat tentative în Parlament de modificare a cadrului juridic existent. Comisia Europeană a recomandat, așadar, României să identifice „noi modalități de îmbunătățire a acceptării publice și a punerii eficace în aplicare a normelor în materie de incompatibilitate și a măsurilor de prevenire a situațiilor de incompatibilitate"[2].

De asemenea, în raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul European privind progresele înregistrate de România în anul 2015 în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare, prezentat la Bruxelles în data de **27 ianuarie 2016**, se constată că „un procent ridicat din deciziile A.N.I. sunt contestate

---

[1] A se vedea acest document (*https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_en*), accesată la data de 19 noiembrie 2017.

[2] A se vedea Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul European privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și de Verificare, prezentat la Bruxelles în data de 28 ianuarie 2015 (*http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_35_ro.pdf*), accesată la data de 12 noiembrie 2017.

în instanţă. A.N.I. are aproximativ 3000 de dosare de apărat în instanţă, dar rata de confirmare a deciziilor A.N.I. în instanţă este în continuare de peste 80%". De asemenea, se constată că Secţia de contencios administrativ a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie a depus eforturi în vederea accelerării soluţionării dosarelor A.N.I. (care reprezintă aproximativ 10% din volumul său de muncă) şi a redus termenele de pronunţare a hotărârilor de la 18 luni la aproximativ 9 luni"[1].

În concluzie, prin activitatea susţinută pe care această instituţie o desfăşoară în ultimii ani, se creează condiţiile pentru ca activitatea desfăşurată de către funcţionarii publici, dar şi de demnitari sau aleşi locali, să devină mai transparentă şi mai eficientă, mai puţin coruptă, în spiritul *principiului fundamental al bunei administrări*, recunoscut atât la nivel naţional, cât şi la nivel european.

[1] A se vedea Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European şi Consiliul European privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare şi de Verificare, prezentat la Bruxelles în data de 27 ianuarie 2016 (*https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/RO/1-2016-41-RO-F1-1.PDF*), accesată la data de 12 noiembrie 2017.

Bibliografie

Doctrină românească

I. Tratate, cursuri, monografii

- *Albu Emanuel*, Dreptul contenciosului administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009
- *Alexandru Ioan*, Drept administrativ european, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008
- *Alexandru Ioan*, Interdisciplinaritatea. Noua paradigmă în cercetarea şi reformarea administraţiei publice, Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2010
- *Alexandru Ioan*, Tratat de administraţie publică, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008
- *Alexe Irina, Ploeşteanu Nicolae-Dragoş, Şandru Daniel-Mihail* (coord.), Protecţia datelor cu caracter personal: impactul protecţiei datelor personale asupra mediului de afaceri: evaluări ale experienţelor româneşti şi noile provocări ale Regulamentului (UE) 2016/679, Ed. Universitară, Bucureşti, 2017
- *Alexianu Gheorghe*, Drept constituţional, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930
- *Andreescu Marius*, Principiul proporţionalităţii în dreptul constituţional, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007
- *Androniceanu Armenia*, Noutăţi în managementul public, ed. 3, Ed. Universitară, Bucureşti, 2008
- *Apostol Tofan Dana*, Drept administrativ, vol. II, ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015
- *Apostol Tofan Dana*, Drept administrativ, vol. I, ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014
- *Apostol Tofan Dana*, Instituţii administrative europene, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006

- *Bălan Emil*, Procedura administrativă, Ed. Universitară, București, 2005
- *Bîrsan Corneliu*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Vol. I, Drepturi și libertăți, Ed. All Beck, București, 2005
- *Bobaru Ana Daniela*, Rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene în procesul de interpretare și aplicare uniformă a dreptului Uniunii Europene, Ed. Universitară, București, 2011
- *Brezoianu Dumitru*, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Universității Titu Maiorescu, București, 2003
- *Carp Radu, Șandru Simona*, Dreptul la intimitate și protecția datelor cu caracter personal. De la acquis-ul comunitar la legislația românească, Ed. All Beck, București, 2004
- *Cătană Emilia-Lucia*, Principiile bunei guvernări. Evoluții europene și studii comparative, Ed. Universul Juridic, București, 2009
- *Chiuariu Tudor*, Controlul averilor, incompatibilităților și conflictelor de interese: legislație, doctrină și jurisprudență, Ed. Hamangiu, București, 2016
- *Ciobanu Alexandru-Sorin*, Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public, Ed. Universul Juridic, București, 2015
- *Cobârzan Bianca, Dragoș Dacian, Neamțu Bogdana*, Transparența administrativă în România. O cercetare asupra aplicării prevederilor legii transparenței în comunitățile rurale din regiunea Transilvania, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2008
- *Coman-Kund Liviu*, Sisteme administrative europene, Casa de Presă și Editură „Tribuna", Sibiu, 2003
- *Constantinescu Mihai, Muraru Ioan, Iorgovan Antonie*, Revizuirea Constituției României – explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003
- *Constantinescu Mihai, Vasilescu Florin Bucur, Iorgovan Antonie, Muraru Ioan, Deleanu Ioan, Vida Ioan*, Constituția României – comentată și adnotată, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1992
- *Costea Margareta*, Introducere în administrația publică, Ed. Economică, București, 2000

- *Dănişor Dan Claudiu*, Democraţia deconstituţionalizată, Ed. Universitaria/Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013
- *Dima Bogdan*, Conflictul dintre palate, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014
- *Dissescu Constantin*, Curs de drept public român, Vol. III, Dreptul administrativ, Stabilimentul grafic I.V. Socec, Bucureşti, 1891
- *Dobrinoiu Vasile, Neagu Norel*, Drept penal. Partea specială, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2008
- *Dragoş Dacian C., Neamţu Bogdana*, Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law (Soluţionarea alternativă a litigiilor în dreptul administrativ european), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014
- *Dragoş Dacian–Cosmin, Neamţu Bogdana* (coord.), Instituţia Ombudsman-ului: justiţie alternativă?, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011
- *Drăganu Tudor*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998
- *Drăganu Tudor*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992
- *Duculescu Victor, Călinoiu Constanţa, Duculescu Georgeta*, Constituţia României-comentată şi adnotată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997
- *Duţu Mircea, Duţu Andrei*, Dreptul contenciosului european, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010
- *Emil Bălan, Gabriela Varia, Cristi Iftene, Dragoş Troanţă, Marius Văcărelu*, Dreptul la o bună administrare şi impactul său asupra procedurilor administraţiei publice, Ed. Comunicare.ro, Bucureşti, 2010
- *Gâlea Ion*, Aderarea Uniunii Europene la Convenţia europeană a drepturilor omului: analiză critică, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012
- *Ignătoiu-Sora Emanuela*, Egalitate şi nondiscriminare în jurisprudenţa Curţii Europene de Justiţie, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008
- *Ionescu Cristian*, Drept constituţional comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008

- *Ionescu Cristian*, Regimuri politice contemporane, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004
- *Ionescu Cristian*, Tratat de drept constituţional contemporan, ed. 2, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008
- *Ionescu Romulus*, Drept administrativ, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970
- *Iorgovan Antonie*, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005
- *Iorgovan Antonie*, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005
- *Iovănaş Ilie*, Dreptul administrativ şi elemente ale ştiinţei administraţiei, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977
- *Lazăr Rozalia-Ana*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004
- *Manda Cezar Corneliu*, Controlul administrativ în spaţiul juridic european, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005
- *Manda Cezar Corneliu*, Elemente de ştiinţa administraţiei, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012
- *Manda Cezar Corneliu*, Teoria administraţiei publice, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013
- *Manda Corneliu, Manda Cezar C.*, Dreptul colectivităţilor locale, ed. 4, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008
- *Manolache Octavian*, Drept comunitar, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003
- *Mihăilescu Mădălina-Elena*, Drept administrativ: partea generală: curs universitar, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016
- *Moldoveanu George, Dobrin Cosmin*, Managementul calităţii în sectorul public, Editura ASE, Bucureşti, 2003
- *Morariu Cristina Daniela*, Adaptarea legislaţiei româneşti la acquis-ul comunitar: aspecte speciale privind acquis-ul relaţiilor externe, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008
- *Muntean Ana*, Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene: proiecţii în dreptul român, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013
- *Muraru Ioan, Constantinescu Mihai*, Curtea Constituţională a României, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997

- *Muraru Ioan, Constantinescu Mihai*, Drept parlamentar românesc, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005
- *Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina* (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008
- *Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 14, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013
- *Neagu Luiza Georgeta, Truichici Milutin-Adrian*, Anularea actului administrativ: practică judiciară, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016
- *Negoiţă Alexandru*, Dreptul administrativ şi ştiinţa administraţiei, Ed. Athenaeum, Bucureşti, 1991
- *Negulescu Paul*, Tratat de drept administrativ, Principii generale, vol. I, ed. 3, Bucureşti, 1925
- *Oroveanu Mihai*, Tratat de drept administrativ, ed. 2, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998
- *Păunescu Mihai* (coord.), Management public în România, Ed. Polirom, Iaşi, 2008
- *Petrescu Rodica Narcisa*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009
- *Petroiu Marius*, Dreptul de acces la informaţiile de interes public: de la litera legii, la abuzul autorităţilor, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014
- *Popa Ion*, Cercetarea averilor: teorie şi jurisprudenţă, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014
- *Popa Nicolae*, Teoria generală a dreptului, ed. 5, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014
- *Preda Mircea*, Drept administrativ. Partea generală, ed. 4, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006
- *Riciu Iuliana*, Procedura contenciosului administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009
- *Şandru Daniel Mihail*, Dreptul Uniunii Europene. Jurisprudenţă şi legislaţie, Ed. Universitară, Bucureşti, 2012
- *Şandru Mihai, Banu Mihai, Călin Dragoş*, Procedura trimiterii preliminare: principii de drept al Uniunii Europene şi experienţe ale sistemului român de drept, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013

- *Tarangul Erast Diti*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944
- *Tănăsescu Simina Elena*, Principiul egalităţii în dreptul românesc, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999
- *Toader Tudorel*, Constituţia României reflectată în jurisprudenţa constituţională, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011
- *Toader Tudorel, Safta Marieta*, Constituţia României: decizii ale Curţii Constituţionale, hotărâri CEDO, hotărâri CJUE, legislaţie conexă, ed. 2, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016
- *Vedinaş Verginia*, Drept administrativ, ed. 9, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015; ed. 5, 2009; ed. 8, 2014
- *Vlaicu Cosmin-Radu*, Birocraţie şi procedură în administraţia publică, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012

Studii şi articole

- *Albu Emanuel*, Motivarea actelor administrative – garanţie a dreptului la o bună administraţie (administrare), în Revista de Drept Public nr. 4/2010
- *Albu Emanuel*, Recomandarea CM/REC (2007)7 a Comitetului Miniştrilor din statele membre ale Consiliului Europei şi dreptul la o bună administraţie (administrare), în Revista de drept comercial nr. 7/2007
- *Alexandru Ioan*, Consideraţii privind necesitatea modernizării administraţiei, în Revista de Drept Public nr. 2/2007
- *Alexandru Ioan*, Reflecţii privind evoluţiile contemporane ale democraţiei constituţionale, în Revista de Drept Public nr. 3/2006
- *Anghene Mircea*, Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în Revista Română de Drept nr. 11/1973
- *Apostol Tofan Dana*, Câteva reflecţii cu privire la Proiectul Codului de procedură administrativă (partea I), în Revista de Drept Public nr. 3/2005
- *Apostol Tofan Dana*, Câteva reflecţii cu privire la Proiectul Codului de procedură administrativă (partea a II-a), în Revista de Drept Public nr. 4/2005

- *Apostol Tofan Dana*, Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice româneşti. Analiză comparativă cu alte state europene (I), în Studii de Drept Românesc nr. 3/2009
- *Apostol Tofan Dana*, Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice româneşti. Analiză comparativă cu alte state europene (II), în Studii de Drept Românesc nr. 4/2009
- *Apostol Tofan Dana, Focşăneanu Domnica, Şuţa Cătălina*, Un cadru legislativ mai coerent pentru o administraţie publică mai eficientă. Proiectul Codului administrativ al României, în Curierul Judiciar nr. 6/2011
- *Apostol Tofan Dana*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999
- *Apostol Tofan Dana*, Raporturile Avocatului Poporului cu jurisdicţia constituţională, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative, nr. 2/2011
- *Apostol Tofan Dana*, Unele consideraţii în legătură cu Legea privind transparenţa decizională în administraţia publică, în Curierul Judiciar nr. 3/2003
- *Aramă Elena*, Unele consideraţii privind standardele în drept, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2006
- *Bara Voicu*, Despre principiul legalităţii în activitatea administraţiei publice, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(4)/2000
- *Bărbăţeanu Valentina*, Controlul constituţionalităţii legilor în Franţa: câteva repere istorice şi jurisprudenţiale, în Buletinul Curţii Constituţionale nr. 2/2013
- *Brânzan Constantin, Oosting Marten*, Rolul Ombudsmanului într-o societate democratică, în Dreptul nr. 5/1997
- *Carp Radu*, Limitele Constituţiei. Noi evoluţii normative şi mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităţilor publice, în Revista de Drept Public nr. 3/2004
- *Chirilă Angelica*, Conflictul de interese. Implicaţii juridice administrative şi penale, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 3/2010
- *Dragoş Dacian Cosmin, Bogdana Neamţu*, Europeanisation of Administrative Law in Romania: Current Developments in Jurisprudence and Legislation, Review of European Administrative Law, vol. 2, nr. I, Europa Law Publishing©2009

- *Dragoş Dacian Cosmin, Buda Daniel, Chereches Alina*, Posibile sisteme de justiţie administrativă-examen de drept comparat, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 8/2002
- *Enache Marian*, Comisiile de anchetă parlamentară, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1997
- *Iorgovan Antonie*, Revizuirea Constituţiei şi bicameralismul, în Revista de Drept Public nr. 1/2001
- *Lazăr Rozalia-Ana*, Legalitate în situaţii de vid legislativ sau de inflaţie normativă?, în Juridica nr. 3/2000, anul I
- *Matei Ani, Dogaru Tatiana-Camelia*, Convergenţa administrativă în zona balcanică. Analiză empirică a politicii sociale în România şi Bulgaria, în Revista Economie teoretică şi aplicată, vol. XVII, nr. 3(544)/2010
- *Matei Ani*, Performanţa serviciilor publice. Modele sistemice şi abordări calitative, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 3/2004
- *Matei Lucica, Lazăr Corina-Georgiana*, Managementul calităţii şi reforma administraţiei publice în unele state din sud-estul Europei. Analiză comparativă, Revista Economie teoretică şi aplicată nr. 4(557)/2011, vol. XVIII
- *Petrescu Rodica Narcisa, Petrescu Olivia*, Actualitatea recursului administrativ în dreptul român. Unele consideraţii cu privire la o reglementare recentă din dreptul francez, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 2(31)/2012
- *Profiroiu Marius*, Cadrul strategic pentru accelerarea reformei administraţiei publice, în Revista administraţie şi management public nr. 1/2003
- *Radu Liviu*, Influenţa politicului în administraţia publică. Studiu de caz pe Suedia, Germania, Danemarca şi Marea Britanie, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 2/2008
- *Rusu Ion*, Inviolabilităţile cetăţenilor români în contextul integrării României în Uniunea Europeană, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2006
- *Salomia Oana-Mihaela*, Autonomia Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în Dreptul nr. 2/2013

- *Ştefan Tudorel*, Principiul nediscriminării în dreptul comunitar: impactul asupra ordinii juridice naţionale, în Revista Themis nr. 4/2005
- *Tănăsescu Elena Simina*, Carta drepturilor fundamentale a UE: avantajele şi efectele ei pentru cetăţenii europeni, în Revista Română de Drept European nr. 4/2010
- *Trăilescu Alin*, Predictibilitatea normelor şi stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalităţii actelor administrative, în Curentul Juridic nr. 1/2011
- *Tudorel Toader, Marieta Safta*, Repere legislative şi jurisprudenţiale privind votul prin corespondenţă, Revista de Drept Constituţional nr. 1/2015
- *Vasilescu Florin*, Consideraţii privind controlul parlamentar în dreptul comparat, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1996
- *Vasilescu Florin*, Marea reformă a Constituţiei franceze din iulie 2008, în Buletinul Curţii Constituţionale nr. 2/2010
- *Vedinaş Verginia*, Principiile dreptului comunitar consacrate în Constituţia României revizuită şi republicată, în Revista Română de Drept Comunitar nr. 3/2006
- *Vişan Liliana, Pasăre Diana Iuliana*, Mutaţii aduse instituţiei contenciosului administrativ de revizuirea Constituţiei. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României, în Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative Paul Negulescu
- *Vişan Liliana, Pasăre Diana Iuliana*, Principiul celerităţii-constantă a sistemului juridic european; reflectarea sa în Legea contenciosului administrativ din România, în Revista de Drept Public nr. 4/2007
- *Voican Mădălina*, Principiul consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor de interes deosebit, în Revista de Ştiinţe Juridice nr. 4/2006
- *Zamfir Andreea*, Formarea managerului public profesionist din administraţia publică românească, în Revista Administraţie şi management public nr. 4/2005

Doctrină străină

Tratate, cursuri, monografii

- *Bonnard*, Précis de droit administratif, 2ème éd., I, Paris, 1935
- *Bonnet Francis*, Management de l' administration, De Boeck Université, Paris, 1993
- *Braibant Guy*, Le droit administratif français, ed. 2, Dalloz, F.N.S.P., Paris, 1988
- *Brewer-Carias Allan R.*, Études de droit public comparé, Bruylant, Bruxelles, 2001
- *Brewer-Carias Allan R.*, Les principes de la procédure administrative non contentieuse. Études de droit comparé (France, Espagne, Amérique Latine), Collection Science et Droit Administratifs, Economica, Paris, 1992
- *Cadart Jacques*, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, vol. I, Economica, Paris, 1990
- *Châtelet François, Pisier Éveline*, Concepțiile politice ale secolului XX, Ed. Humanitas, București, 1994
- *Craig Paul*, Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină, ed. 5, Ed. Hamangiu, București, 2009
- *Debbasch Charles*, Droit administratif, 6ème éd., Economica, Paris, 2002
- *Dror Yehezkel*, Transparency and opennes of quality democracy, în *Kelly Michael* (editor): Openness and transparency in Governance: challenges and opportunities, NISPAcee, Maastricht, 1999
- *Forsthoff Ernst*, Traité de droit administratif allemand, tradus de *Fromont Michel, Bruylant Emile*, Bruxelles, 1969
- *Hofmann Herwig C.H., Schneider Jens-Peter, Ziller Jacques, Dragoș Dacian C.* (coord.), Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, București, 2016
- *Locke John*, The Second Treaty of Civil Government, Ed. Antet, București, 2011
- *Pactet Pierre*, Institutions politiques – Droit constitutionnel, 13ème ed., Ed. Masson, Paris, 1994

- *Peiser Gustave*, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1994
- *Pelissier Gilles*, Le principe d' égalité en droit public, L.G.D.J., Paris, 1997
- *Renucci Jean François*, Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009
- *Rivero Jean*, Droit administratif, 12ème éd, Dalloz, Paris, 1987
- *Rivero Jean, Waline Jean*, Droit administratif, 21eme éd., Dalloz, Paris, 2006
- *Schütze Robert*, Dreptul constituţional al Uniunii Europene, Ed. Universitară, Bucureşti, 2012
- *Schwarze Jürgen* (ed.), Le droit administratif sous l' influence de l' Europe. Une étude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l' Union Européene, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Bruylant, Bruxelles, 1996
- *Schwarze Jürgen*, Droit administratif européen, Bruylant et Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994
- *Sudre Frédéric*, Drept european şi internaţional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iaşi, 2006
- *Velu Jacques, Ergec Rusen*, La Convention européenne des droits de l' homme, Bruylant, Bruxelles, 1990
- *Waline Marcel*, Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l' administration, Conseil d' Etat, 1956
- *Weil Prosper*, Le droit administratif, 13ème éd., Presses Universitaires de France, Paris, 1989
- *Ziller Jacques*, Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l' Europe des Douze, Ed. Montchrestien, Paris, 1993

Studii şi articole

- *Abazi Vigjilenca, Maarten Hillebrandt*, The legal limits to confidential negotiations: Recent case law developments in Council transparency: Access Info Europe and In 't Veld, Common Market Law Review, 2015
- *Ackerman Bruce*, The New Separation of Powers, Harvard Law Review, vol. 113, nr. 3/2000

- *De Salvia Michele*, Locul noțiunii de securitate juridică în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Pandectele Române nr. 5/2002
- *Koprić Ivan*, Administrative Technology and General Administrative Procedure: Challenges and Changes in South-Eastern Europe, în Pregledni znanstveni rad (review scientific paper) nr. 11/2010
- *Lea Stephen, Cardwell Paul James*, Transparency Requirements in the Course of a Legislative Procedure: Council v. Access Info Europe, (2015) 21 European Public Law, Issue 1
- *Magen Amichai*, The Acquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence, European Journal of Law Reform, vol. 9/2007
- *Paris Marie-Luce*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și dreptul Uniunii Europene, mai ales Carta drepturilor fundamentale: un management subtil între ajustări sistemice și îmbogățiri reciproce, în Revista Română de Drept European nr. 2/2013
- *Prechal Sacha, De Leeuw Magdalena E.*, Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle?, Review of European Administrative Law no. 1/2007
- *Schwarze Jürgen*, Soft law în dreptul Uniunii Europene, în Revista Română de Drept European nr. 1/2014
- *Stevens Anne*, Europenization and the Administration of the EU: a Comparative Perspective, Queens Paper on Europenization no. 4/2002, Queens University of Belfast, 2002

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Studii Juridice

În statele europene, procesul de modernizare a administraţiei publice este în plină desfăşurare, mai ales că sistemele de drept ale acestora trebuie să se alinieze noilor exigenţe reglementate prin **dreptul european la o bună administrare**, consacrat prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Noţiunea de **bună administrare** presupune **atât respectarea drepturilor fundamentale** ale guvernaţilor de către guvernanţi într-un stat de drept, **cât şi buna funcţionare a administraţiei publice ca sistem**, cu respectarea unor reguli clare, previzibile, cunoscute atât de către cei care îşi desfăşoară activitatea în administraţia publică, cât şi de către cetăţeni, şi cu stabilirea unor obiective publice care să corespundă dorinţelor şi nevoilor celor din urmă.

Analiza principiilor care guvernează administraţia publică, atât la nivelul instituţiilor Uniunii Europene, cât şi la nivelul autorităţilor statelor membre care au o lungă istorie în democraţie şi apărarea drepturilor omului, reprezintă punctul de plecare pentru evaluarea calităţii guvernării şi administrării la nivel european.

BCU IASI / CENTRALA UNIVERSITARA

Preţ 42,90 lei
ISBN 978-606-18-0739-0
9 786061 807390
www.beckshop.ro